Federal Environmental Assessment Review Office

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING

René Parenteau

Canada

89-02057/

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING

René Parenteau
Professor
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

This study was made possible by research grants from the Université de Montréal, the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, and the Federal Environmental Assessment Review Office.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. En 106-12/1988

ISBN 0-662-56191-0

CONTENTS

Foreword vii

Introduction ix

CHAPTER I: The Right to Participate 1

The Right to Participate 2
Participation and Public Administration 2
The Political Economy of Participation 2
The Political Sociology of Participation 3
Participation : A Global Sociological Phenomenon 3

CHAPTER II: Public Participation Models and Assessments 5

Goals 5
Forms of Participation 6
Evaluating Participation 7
Evaluating Participation in Environmental Impact Assessment Procedures 8

CHAPTER III: Three Public Environmental Consultation Procedures 11

The Canadian Procedure 11
The Framework of the Procedure 11
Community Meetings 12
Technical Meetings 12
Public Meetings 12
The Standing of the Participants 12
Follow-up 13
The Ontario Procedure 13
Initiating the Public Consultation Procedure 14
The Environmental Assessment Board 14
The Hearings Procedure 14
The Standing of the Participants 14
How the Hearing Is Conducted: The Stages 15
The Preliminary Hearing 15
The Main Hearing 16
The Report on the Hearing 16
The Quebec Procedure 16
Comparative Evaluation of the Procedures 17
Information, Consultation, Decision 18
The Dynamic of the Hearing 19
Control Over the Hearings Procedures 20
General Orientation of the Hearings Procedure 22
The Procedures Compared: Degree of Citizen Participation 23

CHAPTER IV: The Citizens Participating in Public Hearings on the Environment 25

The Nature of the Public Participants 25
The Independence of Citizens' Participation 26
The Geographic Base of Participants 26
Public Participants' Responsibility for Managing Environmental Impact 27
Public Participants' Fields of Activity 28
Findings Concerning the Nature of Participants: Overview 28
General Profile of Public Participants 29

CHAPTER V: The Public's Presentations at Hearings on the Environment 31

The Typical Presentations of Public Participants 32
Subjects Raised by Public Participants 32
Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Amount of Guidance the Speaker Receives 33
Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Nature of the Speaker 34
Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Geographic Base 34
Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Degree of Responsibility for Managing the Impact 35
Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Field of Activity 36
Analysis of Public Participants' Presentations: Overview 36

CHAPTER VI: Requests Made by Participants in Public Hearings on the Environment 39

Number of Requests 39
The Addressee of the Requests 40
The Nature of the Specifically Addressed Requests 40
Findings Concerning the Public's Requests: Overview 41

CHAPTER VII: The Public's Requests Concerning Urban Waterfront Installations 43

Citizens' Positions on the Project 43
Nature and Design of Projects 43
The Project's Construction and Implementation 44
The Project's Functioning and Operation 44
Integration into the Urban Environment 44
Monitoring and Follow-up 45
Responsibilities, Procedures, and Mechanisms 46
The Designated Responsible Authority 46
The Participation of the Public and of Community Institutions 47
Suggestions for New Mechanisms 47
Overview 47

CHAPTER VIII: Response to Citizens' Requests: Review Board Reports and Departmental Decisions 49

Conditions by Procedure 49
The Nature of the Conditions 49
The Nature of the Conditions by Procedure 50
Requests and Conditions Related to the Project 50
The Addressee of Requests and Conditions 51
The Nature of the Specifically Addressed Requests and Conditions 51
Requests and Conditions Concerning the Project 52
The Addressees of Comprehensive Requests and Conditions Concerning the Project 53
Findings Concerning the Impact of Public Participation on the Decision: Overview 53

CHAPTER IX: Public Consultations: Evaluation and Outlook 57

Consultation in the Decision-Making Process 57
Consultation Restrictions 57
Consultation: Confrontation or Negotiation 58
Participation and Consultation: Citizens and Informed Citizens 58
The Anticipated Withdrawal of the State 59
The Ascendance of Private Technocracy and Its Role 60

CONCLUSION: Decentralization, Participation and Joint Action 63

NOTES 67

BIBLIOGRAPHY 69

FOREWORD

Since the mid-seventies, the Canadian government and most provincial governments have passed measures (laws, orders in council, regulations) subjecting certain types of development and construction projects to environmental impact assessment procedures. These measures all provide for public participation in evaluating environmental impact. Hundreds of projects have been reviewed under these procedures and in several dozen cases there has been formal public participation within the framework of public hearings provided for in the government measures.

Thanks to a grant from the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, in 1981 we were able to undertake a study to assess citizen participation in these public hearings on the environment. The initial goal was to conduct a thorough study which would assess public participation in three ways. We began by identifying the public participants in hearings on the environment; we then examined the major themes addressed by the public; finally, we focussed on the public participants' formal requests to decision-makers. We hoped that this approach would provide at least partial answers to each of the three following questions: Who participates in public hearings on the environment? What are citizens' major reasons for participating in the evaluation of environmental impact? What influence do the public's formal requests have on decisions to approve, with or without conditions, the implementation of the projects reviewed under the environmental impact assessment procedure?

In order to conduct this analysis in a thorough and exhaustive manner, we had to make certain procedural choices. We began with all proposals reviewed under the federal, Quebec, and Ontario procedures, and of these we selected all cases in which the evaluation process included public hearings on the environment—a total of 42 projects. In order to identify and select the participants in public hearings, we began with all participants and we eliminated official representatives of government departments or agencies, the proponent, and private companies with a direct or indirect interest in the project. In all, we identified 1,948 public participants. The analysis of their presentations was based entirely on the written briefs submitted to the boards responsible for conducting the public hearings. These briefs are detailed and complete texts. Furthermore, they were written without constraints, free of the interruptions and digressions which the presence of other speakers produces at public hearings. The analysis of the public's formal requests focussed on nine proposals referred to public hearings—three each for the federal, Quebec, and Ontario procedures. The cases were chosen on the basis of their potential to provoke a large number of requests, whether this was because a large number of briefs was submitted to the board, because major population centres were affected, or because numerous complex issues were raised involving different levels of government. Requests were collected from the briefs submitted and also from the complete verbatim transcripts of the public hearings. The effect of the public's requests was traced through the board reports' recommendations and proposed conditions to the projects' official authorization in orders in council and letters of agreement.

The analysis was conducted in a systematically comparative way at every level of investigation, using the three chosen methods. There are no significant differences among the environmental impact assessment procedures in terms of the types of public participants, their presentations, and their requests, although there are some minor variations among the procedures before and after the public hearing. Consequently, the presentation of the analysis will rarely indicate differences among the procedures and will generally focus on public participation in evaluating environmental impact.

The first three chapters of this study will deal with the general problem of public participation in assessing environmental effects, the specific question of assessing this participation, and the formal process established by the environmental impact evaluation procedures to govern public participation. Chapters IV, V and VI will deal with, in order, the analysis of the types of public participants, the participants' presentations, and the types of requests made. Chapter VII will present a more detailed and substantive analysis of the requests made at hearings on major urban waterway and waterfront projects. Finally, Chapter VIII seeks to gauge the effect of the requests on the boards' reports and the government decisions.

We would like to thank the staff of the Bureau d'audience publique sur l'environnement (Quebec), the Environmental Assessment Board (Ontario), and the Federal Environmental Assessment Review Office (Ottawa) without whom this study could not have been completed. They gave us free access to their files and made it possible for us to identify the public participants, to assemble the texts of all the briefs submitted, and to read the tens of thousands of pages of hearing transcripts.

INTRODUCTION

Public hearings on the environment are among the most formal opportunities for public participation in the decision-making process concerning major development projects in Canada. The federal government and most provincial governments have produced explicit legal texts requiring public participation in environmental impact assessment procedures. These legal texts are supplemented by explicit regulations and procedural rules governing the mechanisms of public participation. In most cases, administrative agencies with some measure of autonomy and degree of neutrality are responsible for applying the procedural rules and administering the mechanisms.

Each of these public hearings enacts a kind of social drama which, in large measure, overflows the bounds of the formal procedural rules. It cannot be said that all the hearings are entirely oriented toward a quest for objectivity, which could serve as a basis for consensus and lead to a single judicious decision that all participants could support. The public hearing is, rather, essentially a strategic game conducted on the basis of a previously existing relationship of forces which is reconstructed during the hearing itself. All participants are, in the first instance, social actors defined by their social positions on the one hand, and by the system of positions represented by all the participants in the hearing on the other. Some of the positions represented correspond to specific roles which have been defined in advance by the rules of procedure. The internal dynamic of the hearing is produced by departures from the roles and by ruptures in the expected correspondences between role and social position. After all, the basic aim of the public hearing is to transform individual messages into a collective judgement. Therefore, the exchange and sharing of information at the hearing is based on strategic alignments that preceded the negotiation, not on reaching consensus through a process of making knowledge objective.

This social drama is neither gratuitous, nor abstract, nor arbitrary. It occurs in a "social vacuum" situation that has several aspects. The first aspect involves the political and social determination of economic life. Public and private investment in major development projects is not always integrated into the community's social development in a natural way. There may be doubts about the real value of such investment and whether it represents a net loss or gain for society. In addition, public and private investment may not automatically correspond to firm public choices, nor readily submit to written or unwritten rules governing the correspondence between investment and the collective development citizens want. The second aspect of this social vacuum situation involves challenges to the role of objective knowledge in the process of rational decision-making. There is both refusal by society of the determining function of technical knowledge and a greater emphasis on socially meaningful knowledge. The expert's role is thus relativized, and expert testimony is classed as one more piece of evidence among others. Finally, the third aspect involves challenges to the legitimacy of government intervention. As the government is deeply implicated in the means and ends of the collectivity's economic development, it may no longer constitute an assuredly neutral arbiter between the economic interests on which it relies to support economic development and the interests of the agents of social development. In addition, the government is weighed down by its own apparatus and divided by the sectorial political interests of different elements of the apparatus; this circumstance gives rise to doubts as to the government's political and administrative coherence and to challenges to the legitimacy of its role as final decision-maker.

As a social drama, does the public hearing enjoy a measure of autonomy in relation to its own rules of procedure, which attempt to regulate how the relationship of forces articulated in the participants' roles and positions is expressed? Is this autonomy internally governed, within the strictly situational dynamic among the participants in the hearing? Is it, rather, sustained by the three aspects of the "social vacuum" situation which we consider the background to the public hearing mechanism? Finally, is the public hearing a ritual or an instrument of social development?

Our approach was defined by these general questions. We consciously allowed ourselves to be drawn into an analysis of the hearing as a mechanism. We considered the rules by which participants are assembled and the positions of the participants; these positions were defined in terms of their participation at the hearing and not in terms of their general social positions. We examined their presentations, understood in the first instance as determined by the dynamic of the hearing and not as representative of possible presentations on the issues raised by the proposals submitted for public evaluation.

One limitation of this study is that it is not an analysis of the social actors present at the public hearings on the environment, as we have chosen to consider the public hearing itself as a social actant, as an agent of socialization. In addition, this study is based on an undifferentiated analysis of all hearings held under the procedures for public hearings on the environment. The hearings are understood here not as a forum for the social issues raised by the projects submitted for public evaluation but rather as a social issue in themselves.

This is without doubt the most important limitation as it prevents us from identifying how the type of project and the site of the project influence the hearing. This limitation was, however, regularly questioned and assessed in the course of the study and it is still being assessed. We felt that this was part of the price to be paid in order to carry out a study of a mechanism which, by its nature, tries to demarcate itself, to become autonomous, and to define itself as a social act in itself.

Finally, another limitation of this study is that it ignores all the processes and strategies aimed at influencing the final decision which occurs around and outside the public hearing. By limiting our analysis to the public hearing only, we establish a direct link between the public's requests and the review boards' reports, and between the boards' reports and government decisions. While the report must present an overview of the opinions expressed by the public, we must not overlook the fact that the boards usually also have a mandate to conduct inquiry and can therefore obtain information by means other than the discussions at the hearing. As for the ministers, they receive departmental advice in addition to the board's report. They are also subjected to pressure through channels of social and political influence or within the context of negotiations and exercises in dialogue. As, however, the purpose of this study is to partially assess the impact of public participation on decision-making, and as we wanted to evaluate the public hearing as an institutionalized procedure, it is legitimate to consider the specific impact of participation in public hearings on decision-making.

CHAPTER I: THE RIGHT TO PARTICIPATE

Public consultation and participation now seem to be accepted practices. They are not new, having long been used for specific programs in the areas of development, health, social security, and labour. They have been used regularly by governments in the context of committees and commissions of inquiry into specific problems. Finally, taking the public's opinions and representations into account is common practice in the areas of social and political analysis. In recent years, public consultation and participation have become somewhat separated from inquiry and social discussion. They are considered special practices conducted through specific institutionalized mechanisms belonging to decision-making and administrative processes.

As institutionalized mechanisms, public consultation and participation become distinct entities. They now appear regularly within institutions in various distinct ways. They may be formally established under general legislation that makes them compulsory, such as Quebec's Loi (125) sur l'aménagement et l'urbanisme. They also appear in regulations and orders in council issued to implement general laws, such as the Quebec regulations on environmental impact assessment. Consultation and participation mechanisms are institutionalized in a less formal way by administrative procedural guidelines tying certain government subsidies, for example, to public consultation processes. They appear in corporate administrative policies (as in the case of Hydro-Québec) and in special agreements between various partners on a given subject or program. These institutionalized consultation and participation mechanisms generally operate according to known, explicit, structured procedures which are seen as safeguards.

Public consultation and participation also occur in many procedures used in existing or potential conflict situations that have no official status. Consultation and participation mechanisms are established either as part of the planning process, or in more specific ways as part of the decision-making process concerning a given program, policy, or project. They are established by either elected representatives, administrative officials, or experts and professionals. In the latter case, consultation and participation must be seen as social practices which function as social and cultural operators, without having been institutionalized.

Through the institutionalization of consultation and participation under general legislation, and also through the adoption of specific practices in which the planner and the decision-maker accept to be bound by participation procedures, the public's right to participate is guaranteed and, moreover, acquires legitimacy. This legitimacy has not been generated by a spontaneous consensus produced by circumstances: it has, rather, been argued and developed through fundamental debates on democracy in general and democratic decision-making in particular.

These debates have been based on two long-opposed theories of democracy. One of these is the theory of direct democracy, which holds that those most affected by a decision should participate directly in the decision-making process. The other is the theory of elected or representative democracy, based on the delegation of power; this theory holds that elected representatives are entitled to make all decisions themselves, as they have been elected for this purpose. The current debate over direct democracy has been fuelled primarily by the excesses and weaknesses of representative democracy. Elected representatives do not have specific mandates for each area of social and economic life; they have a mandate only for general stewardship. Their mandates are long, and in the course of serving their mandates, elected representatives encounter questions and issues that may not have been anticipated at the outset. Elected representatives are not experts and the complex administrative structures they must steer can acquire a certain autonomy by virtue of their own expertise, and so forth.

More importantly, however, the substantive debate between the two theories has been fostered by the debate on the nature of freedom.[1] Among other things, traditional philosophy advanced two conceptions of freedom: "positive" freedom, the right and duty to participate with other people in making decisions of common concern, and "negative" freedom, the right to be protected from intrusion and coercion by other people. The debate between these two conceptions had approached the conclusion that only negative freedom can be realized in practice.

From the point of view of negative freedom, public participation in decision-making was considered to be of secondary importance, far less significant than the election of the people entrusted with decision-making power. All political issues were subsumed under the central question of first ensuring the formation of a stable and competent government whose responsibility, in essence and in practice, would be to act in accordance with the general interest. In this view, therefore, public participation consists of electing the decision-makers, the governments.

Contemporary debate on the philosophy of freedom subscribes to the guiding principle of the positive conception of freedom, that the basic aim of democracy is to ensure that decisions are made by those who will be affected by them. This principle calls upon the community and relies on it as the agent responsible for social organization. Democracy is no longer conceived as an ideal model but rather as a method of participatory community organization.

This conception of democracy involves a radical transformation of our perception of the individual and society. Individuals are no longer understood in terms of their needs, as consum-

ers, but rather as active agents, as doers, who are essentially oriented toward responsible action. Social organization is no longer understood as a functional structure whose purpose is to meet the needs of all individuals, but as a collective system of responsible action. Social organization as a whole is therefore oriented toward the full development of the individual as an active agent. In many ways, public participation in assessing environmental impact shows that, on the whole, the purpose of the operation is not so much to reduce the negative effects of a project's impact on all involved as it is to give the community concerned responsibility for the actions taken in order to ensure the maintenance and development of social cohesion under adverse conditions.

The theoretical debates over democracy and the philosophical principles of freedom outlined above rest on theoretical and conceptual developments in a number of specific disciplines.

The Right to Participate

In the area of law, the general principle of natural law has been called into question. This principle holds that people whose rights or property are significantly affected—that is, affected to a greater degree at least than those of the general public—are entitled to protection by virtue of natural justice. This principle has been negatively interpreted, as a bar to intrusion and coercion by other people, and has been applied by the courts in a limited and restrictive way. It has not been applied as a fundamental principle. The courts have interpreted it very narrowly, to protect strictly private interests against arbitrary action by administrative agencies. In most cases, legal action is not possible for ordinary citizens: the cost of a suit would be prohibitive, information is lacking or classified, the burden of proof rests entirely with the plaintiff.

It would appear that the general principle of natural law must remain an abstraction insofar as administrative and regulatory agencies are far better equipped than are citizens to defend their actions. In addition, these agencies are themselves captives of the parties they are called upon to regulate, or at least are dependant on them for the relevant information. Finally, government agencies are neither organized nor equipped to admit citizens and listen to their representations.

In view of these circumstances, we cannot help but conclude that the principle of natural law requires that specific mechanisms be established to ensure that affected citizens are informed, heard, and heeded. It must be accepted that this principle implies that a fair and acceptable solution cannot automatically be found on the basis of so-called objective data alone. A different understanding must be developed—that an undertaking prompts the disclosure of contradictory interests and that a social contract embracing the recognition of collective responsibility must be drawn up on the basis of these interests.

Participation and Public Administration

The growth of public and private administrative structures has promoted the application of administrative rationality to major issues of collective concern, at the expense of social and political rationality. The administrators, whether elected or appointed, are far removed, physically and morally, from the public. They implement decisions, regulations, and laws whose basic content is often procedural, leaving administrators considerable room to manoeuver. The administrators are also far removed from elected officials and from the public's designated representatives. A social and political vacuum is thus created around major administrative structures and their legitimacy in regard to social development is called into question. Public participation, initiated and fostered by major administrative bodies, would appear to be an essential condition for the resocialization of these bodies.

Administering the major regulatory agencies (such as those responsible for protecting air and water quality) requires regular contact between these agencies and their "clients" to obtain information and negotiate compliance with standards. This routine contact brings the agencies into their clients' zone of influence. The public, which they were intended to protect, carries less and less weight in the daily administration of the agencies. Public consultation and participation would appear, then, to be necessary to allow these agencies truly to perform their roles in accordance with the established objectives. Participation and consultation are more vital still for reviewing the agencies' administrative guidelines, establishing new guidelines, and changing bureaucratic habits to produce greater flexibility and greater openness.

In addition to these arguments based on general problems in public administration, there are a number of arguments based on the theory of administration which weigh in favour of extensive public involvement in administering public agencies. Public consultation and administration may be considered valid substitutes for the regular administrative or quasi-judicial reviews which agencies must carry out or must undergo. They make it possible for citizens' viewpoints to take the place of technocrats' value judgements. They may, on occasion, help agencies and administrative bodies to resolve internal problems which may arise in major administrative structures as a result of interdepartmental conflicts.

From the standpoint of the theory of administration, public participation appears not as a right of citizens but almost as a moral obligation of administrations. In addition, public participation is considered a management tool, effective both for relations between administrative bodies and citizens and for the internal operation of administrative structures.

The Political Economy of Participation

In view of the size of major private (and public) corporations, the expansion of their operations into numerous areas of activity, and their sometimes close connection with government actions, they may be considered more as "private governments" than as simple economic actors. Through their size and the range of their activities, major corporations have shattered the market model, which is based on a large number of small, competing businesses, making the consumer king. As a result, it is no longer possible for the public to spontaneously influence economic policy through direct market intervention in the form of consumer demand.

By virtue of their ability to shape their economic and political environment rather than simply react to it, these major corporations have more in common with governments than with the small producers of the classical economy. They can influence government decision-making, if not participate in it directly. By contrast, consumers are fragmented; they are motivated by individual interests; and what a single consumer stands to gain is negligible compared to what the corporations stand to gain.

In addition, major corporations are linked by alliances, contracts, and networks that multiply the private interests they represent when choices and decisions are made. They have direct and indirect means (such as tax deductions) which give them control not only over products but also over procedures. In the context of this new political economy, formal public participation in the decision-making process serves to reestablish a certain operational balance that can make it easier to implement policies and decisions.

Due to the range of activities in which they are involved and the size of the projects they undertake, major private and public corporations have the ability to force the hand of government and of society in the long term. They choose their opportunities carefully, according to the situation, compelling the community to accept or negotiate the environmental, social, and political impact of their choices. They have bureaucracies and technocrats at their service, and they exercise control over a large quantity of strategic information; they use these resources to control the form and timing of their initiatives. They thereby contribute to the creation of a sort of social vacuum and to increasingly depriving the community of responsibility for a project's impact. Formal application of public consultation and participation procedures is necessary to reintroduce long-term and multidimensional considerations into public policy-making.

Finally, major corporations have the ability to negotiate directly with individual consumers and to compensate them, at the expense of collective interests. They also have the ability to mobilize groups of individual actors in their spheres of activity against elected representatives and the administrators of regulatory agencies. Required, formal public participation is essential to preserve the political process in public decision-making.

The Political Sociology of Participation

Massive and systematic government intervention in all spheres of economic activity raises questions of legitimacy and fairness. First, problems of legitimacy arise because it is not obvious that all government intervention in the economy pursues public and collective goals or serves such goals. Second, problems of fairness arise because such government intervention, when politically astute, is conducted with the complicity and in accordance with the interests of a specific social and political class. The powerless and the voiceless cannot be considered a party to these choices and decisions simply on the basis of the democratic system of electing officials and naming representatives.

The political apparatus of the state is large, complex, and compartmentalized. Its overall cohesiveness is not necessarily ensured by a strong government. Relations between the central apparatus and the apparatuses of the various other levels of government randomly disperse political responsibility, depending on elections at each level and the style of inter-departmental relationships between the levels. The influence of groups, parties, and associations is no longer brought to bear in a systematic way and it is no longer certain that the structure as a whole will be generally receptive to political influence on the part of the public. Institutionalized participation represents a way of strengthening internal cohesion.

There is no guarantee, in either the philosophy or the practice of decentralizing and deconcentrating the state apparatus, that the goals of democracy and closer contact between authorities and citizens will be attained. The changes in attitudes and political practices prompted by these practices can defeat the purpose. Local elected officials, who now enjoy wider powers but who also—perhaps most importantly—are now captives of the actors and strategies of the major central agencies, are becoming professionalized and are adopting technocratic attitudes. The experts working for decentralized agencies in local communities adopt a patrician style and are quickly accepted into the networks of the local elite. The practices of deconcentration and decentralization do not eliminate the need for government to enter into direct contact with the population affected by the choices made: on the contrary.

Finally, the rise of the new middle class has been identified as an important economic and sociological phenomenon, and the political dimension of this phenomenon cannot be ignored. On the one hand, this class has an enormous capacity to exert political influence due to its members' skills, their education, and their employment in all sectors of public administration. In policy-making at the local level, this class can claim to be skilled in the application of knowledge and can claim greater legitimacy than the technocrats for its value judgements. If participation is necessary to give this class access to channels of political influence, it is even more necessary to open up these channels to the other segments of local societies.

Participation: A Global Sociological Phenomenon

The organization of the new middle class and its extensive involvement in the practice of political influence significantly modify the social context of decision-making. Specific issues arising at the local level, problems of coordination among components of the state apparatus, the decentralization of power, and the proliferation of regulatory agencies all provide opportunities for this class to make its presence felt and compel the formulation of clearly defined participatory mechanisms.

The proliferation of voluntary interest groups and the emergence of major social movements, which often cut across class lines, compel a kind of public mediation between different interest clusters. Institutionalized, formally established public participation constitutes an instrument of social conflict control that serves to channel diverging positions and ensure a degree of social order.

Public pressure on proposals and issues with far-reaching effects on the community represents a threat to collective development, and indeed to the undertakings in question,

when it is channelled for the benefit of the media or by elites. Public participation constitutes at once an escape valve, a form of group therapy, and also a necessary stage in the process of rendering public policy operational.

Finally, in potential conflict situations, public participation may be considered an acceptable social strategy for preventing private exploitation of the issues and for controlling the conflict. Not only can public participation easily be sold as an influence-sharing device, but it can also be conceived of as a way of initiating collective bargaining on the collective benefits generated by major projects and undertakings.

Whether it is considered strictly from a legal point of view, as an administrative procedure, as an instrument of political and social management, as a planning tool, or as a means of controlling the impact of decisions, public participation must be understood in itself as a way of dramatizing normal social dynamics.

It must be considered and assessed in terms of the central question at stake, which is to say the final decision. Public participation may be a relatively unimportant factor in the decision but it may also be the determining factor, and may indeed be used as an instrument of control.

Participation is not a spontaneous act. Whether it is formally institutionalized or improvised on an ad hoc basis, it is always initiated by an actor, who will play a determining role. The rules, strategies, and procedures by which the participation process is initiated are not without bearing on how participation is conducted and especially on the results it produces.

Whether participation is formal or not, institutionalized or not, it develops its own methods and generates its own internal dynamic. The choice of methods, the study of informational content, the definition of its own rules of order, and the role of the authority designated to conduct the proceedings all have direct influence on the results, both in terms of the specific issue at hand and in terms of the participation process's general success in establishing itself as a lasting, self-reproducing mechanism.

Finally and most importantly, it is an illusion to think of participation as a neutral social operator, perfectly receptive to all influences. Participation has its own social field and its own social basis. It must be understood as a special instrument in the sociopolitical arena, an instrument suitable for the exercise of certain types of political influence for the benefit of certain segments of society and designed for this purpose.

Arnstein (1969) has defined participation as a practical gesture toward a utopian state; participation is a process oriented toward a distant goal. It may be understood as a strategy by which the have-nots can take part in determining the dissemination of information, the establishment of goals and policies, the allocation of resources, the implementation of programs, and the distribution of benefits and advantages. Ideally, it could prompt significant social reforms involving more equal sharing of the costs and benefits of affluence.

CHAPTER II: PUBLIC PARTICIPATION MODELS AND ASSESSMENTS

Public participation assumes a variety of forms depending on the goals the initiator of the process seeks to achieve and the goals the initiator attributes to the intended participants. The form of the procedure depends as well on the degree of influence initiators are prepared to accept over their decisions and actions. Participation is also a strategic tool and is organized on the basis of the initiator's strategy.

Goals

Involving the public in the decision-making process serves many purposes, which more often than not are not clearly defined and separated. The aims are neither stable nor permanently established. They are constantly reformulated through the dynamic created by the actors involved, all of whom have their own aims which they seek to impose. It would appear to be possible, however, to identify some general goals that each of the major actors brings to the participation process.

The planners, who are most often the project's proponents, seek to integrate subjective values and images, individual or collective, latent or articulated by the public, into their approach. They have, moreover, a number of instruments at their disposal for this purpose, from opinion polls to public consultation. They know that the values and images will be generated, in part, by the way the proposal is presented, documented, and argued. They therefore look to public participation to assess the appropriateness of the strategic facts used to document the proposal, as well as the quality and acceptability of the arguments used to support the proposal and the major choices made. In some cases, they may even obtain new information that had been overlooked in their own studies or dismissed as unimportant by their experts. Overall, the planners will seek to assess the general acceptability of their project through public participation so as to determine the effectiveness of the accompanying measures under consideration or to add mitigating measures citizens want.

At a more strategic level, proponents wish to gain acceptance for their proposals when they initiate the participation process; they aim to obtain the necessary authorization or to reduce public opposition that could lead to the imposition of special conditions or to delays in implementation. They try through public participation to identify, isolate, and neutralize the main opponents to their projects, in order either to negotiate with them separately afterwards or to shift the burden of blame for impeding progress onto their shoulders. In most cases, the proponents will turn public participation into a public relations exercise through which they attempt to project an image of themselves as good corporate citizens. This image is intended not so much for the public itself as for political and administrative officials, whose role in the public debate proponents strive to neutralize. By so doing, proponents can more easily obtain acceptance and authorization for their projects; they may succeed in reducing supervision by administrative agencies; they may even succeed in initiating negotiations on exemptions or special measures. Finally, when there are institutionalized public participation mechanisms, such as public consultation or public inquiry procedures, proponents may attempt to divert the attention of opponents in order to avoid being subjected to proceedings they cannot control.

Political authorities are almost always represented in public consultation and participation mechanisms. They may be the proponents or partners in the project; they may be involved through regulatory agencies, or as the officials responsible for the functioning of the participation process itself. Through their involvement in the consultation and participation process, they enter into direct contact with the public and present themselves as the public's representatives. They thereby undertake their prescribed role and also acquire the necessary means to enforce programs, timetables, and legal and regulatory requirements. In exchange, they accept public assessment of the government review of the project and its effects, in order to ensure the relevance, completeness, and legitimacy of the review. In addition, the need to present coherent positions during the public review process will compel (or will have compelled) closer interdepartmental coordination within the government apparatus.

The representatives of public authorities cannot allow themselves not to participate in public consultations. The debate gives them the opportunity to hear the public's demands, often articulated in response to suggestions from the proponent, and thereby gauge the magnitude of demands on public administrations. They can take note of all the suggested mitigating measures, assess the costs, and survey the identification and designation of responsible authorities. They also have the opportunity to take note of the special monitoring and follow-up measures that citizens almost always ask political authorities to impose.

Finally, consultation and participation can easily replace opinion polls. The participating political authorities can assess the project's public image and can more easily bring subjective values into the discussion. Public authorities therefore use the consultation and participation process to assess differences about the project's implementation and to determine the thrust of their strategic actions towards the project's implementation and operation.

As for the public, participation in public consultation mechanisms constitutes a commitment to and an act of personal and community development. Through their participation, whether individual or collective, citizens reassert their rights over public affairs; they may also use the opportunity for the purpose of grassroots mobilization. Their participation is oriented toward bringing conflicts concerning the project into

full view. They want these conflicts to be clearly displayed, documented in detail, and recognized by all parties.

Participating citizens strive to establish themselves as a specific, distinct party with different interests and concerns from the technocrats and bureaucrats. They attempt to carry the social debate beyond simple questions relating to the application and enforcement of regulations by introducing subjective values into the discussion. Indeed, they attempt to initiate genuine negotiations on the project's authorization and the terms of their support by introducing the question of community development into the debate and tabling requests for special measures and conditions.

Forms of Participation

Given the multitude of objectives and the different dynamics which may be created by the combination of actors and institutional frameworks, public participation can assume many forms. These forms have been listed, described, and discussed on numerous occasions. One drawback of these analyses is that, for purposes of presentation, they include many levels of public involvement in the planning and decision-making process, some of which have little to do with participation in the strict sense of the word. Analyses of participatory forms may be roughly divided into those that proceed by considering the way the public is brought into the process and those that distinguish the types of decisions reviewed under the process.

Grima (1977) identifies three main forms of participation, defined according to the way the public is brought into the process.[1] First, he distinguishes participation through the election or appointment of public representatives to different levels of the decision-making apparatus—public and private—and to administrative bodies, so they may influence the decision-making and management processes. This type of participation through public representation on advisory councils and consultative committees readily lends itself to cooptation, to the over-representation of experts and accredited organizations, and sometimes to manipulation.

Next, he distinguishes legal action and requests for judicial review of administrative decisions as a specific form of participation. In this case, participation is reactive and defensive; it involves a restricted public which must demonstrate its direct interest in the case.

Next, Grima discusses education, information, communication, and dialogue. While these forms of participation are not expressly and exclusively tied to a decision on a given proposal, they constitute means of personal and community development and indirectly involve the public in actions and projects.

Finally, he deals with specific mechanisms of participation in decision-making, including public consultation and public hearings. These are supported by education and information and tend to constitute direct, non-discriminatory relations with the public, within a process leading to a decision on an action. Public consultation and public hearings represent one of the most active forms of public participation. The functions of these mechanisms may range from simply distributing information to exercising control over the decision.

Some discussions of public participation proceed by distinguishing the types of actions and decisions addressed by a given form of participation. Emond (1975) locates three types of decisions on a continuum and says they produce three different types of participation.[2] The first type is decisions related to policy-making. In the case of such decisions, the legislature provides the best institutional forum for public participation, according to Emond; it enables the public to participate through its elected representatives. In the best of cases, parliamentary commissions hear the representatives of major organizations and national commissions of inquiry may be set up.

In general, administrative decisions concerning regulatory measures and checks may be revised in response to requests from the citizens affected. For this type of decision, formal quasi-judicial procedures and arbitration provide the most effective arenas for public participation, according to Emond. Finally, he discusses policy implementation decisions involving primarily technical and economic considerations and generally giving rise to questions of justice, fairness, or legitimacy. For this type of decision, says Emond, public participation is general, non-discriminatory, and decisive for formulating the alternatives and reaching the final decision.

Emond thus leads us to isolate participation as a specific general practice. Participation occurs when, due to specific problems of implementation, operation, or justification, decisions made or pending are reviewed with broad public involvement and the direct representation of all interested parties.

Combining these two approaches to distinguishing participatory forms will enable us to obtain a valid definition. Participation performs two significantly different functions: it is at once a formal procedure for bringing the public into the decision-making process and a political device for obtaining public support for decisions. Definitions will emphasize one aspect or the other, but the two are always connected.

Wilkinson (1974) defines participation as the involvement of members of the affected publics in the process of formulating the specific policies, programs, and projects of different organizations, insofar as these policies, programs, and projects affect their lives.[3] According to this definition, participation involves giving citizens responsibility for decisions that affect them in accordance with the principle of natural law, which holds that those with a direct interest in a decision should have a say. In this case, participation is restricted and requires a motive.

Sewell and O'Riordan (1976) understand participation more as an instrument of conflict resolution.[4] It consists of conflict recognition, common identification of legitimate disagreements, and the planning of solutions on a community basis with the involvement of all participants. If we can still speak of participation rather than mediation, it is because Sewell and O'Riordan consider this practice a means of community development involving the collectivity before individual interests.

Finally, Hydro-Québec's (1984) definition emphasizes consultation in determining and providing compensation.[5] Consultation is a process in which an authority voluntarily

enters into interaction with the public and invites comments on a pending decision. It commits itself to taking these contributions into account in the decision-making process, so as to balance the interests of the parties involved.

On the whole, for the writers surveyed, participation is a voluntary action by which a responsible authority formally involves affected citizens in the decision-making process when a decision is pending on an already-formulated policy, program, or project. For there to be formal participation, the procedure must be made public, specified in advance, and followed. The issues must be clear or clarified at the outset. Participation must take account of both the immediate interests of the citizens directly affected and community development considerations.

Some general principles emerge from these definitions and assessments of participatory forms:

- A responsible authority initiates the participation process.
- The body inviting public participation must have the authority to make a decision on the matter under consideration.
- There must be clear notice of what decision or decisions are pending.
- The decision-maker must make a public commitment to accept public input.
- The public must receive adequate information on the matter under consideration, the public participation procedures, and the outcome.
- How the results of the participation are to be dealt with must be established and known in advance.

These general principles serve to outline a typical participatory model. The specific circumstances, decisions, and actors arrayed around this model give the participation process concrete form. Evaluating participation makes it possible to identify fringe models and alternative models. The methods of evaluation will themselves contribute to specifying the characteristics of public participation.

Evaluating Participation

Eidsvik (1978) has developed an analytic grid to evaluate the possible forms of participation.[8] The grid is organized around two axes, coordinating "agencies' decision-making power" with "public participation in the decisions."

According to this grid, public consultation occurs prior to the decision. It emplies that citizens' opinions are heard and taken into consideration in the decision-making process. We can no longer speak of consultation when the decision is left entirely to the public; in this case, the public is no longer a consultant but, by definition, a decision-maker.

Arnstein (1969) proposes a more elaborate and better documented grid. Arnstein essentially questions the real power the public can exercise over plans and programs through participation. She therefore does not coordinate "decision-making power" with "public participation" as Eidsvik does but, rather, openly questions public input into the decision.

Levels 1 and 2 on the scale do not represent forms of participation; for many decision-makers, these are ways to avoid genuine participation. The real aim of these operations is to "educate" and "civilize" the public. In practice, these types of "non-participation" consist of naming citizen representatives to advisory committees or organizing cultural and social activities.

Levels 3 and 4 of the scale allow the public to listen and to have a voice. According to Arnstein, public participation can have no effect on the decision if it ends there, for the public gives advice only and cannot monitor the effect of its advice on the decision. In practice, these forms of participation consist of public information through the media, questionnaires and polls, community meetings, and public hearings.

Level 5, placation, constitutes another type of tokenism: while it allows citizens to comment on the decision, it still leaves the decision entirely in the hands of power-holders. Placation is practiced through mediation sessions held at the initiative of the decision-makers and attended by citizen representatives. The public's influence depends on the quality of the technical information in its possession and on its ability to directly influence its representatives.

DECISION-MAKING POWER

Information	Persuasion	Consultation	Cooperation	Control
The decision is made and the public is informed	The decision is made and an effort is made to convince the public	The problem is submitted, opinions are collected, the decision is made	The limits are defined, the decision is shared with and made together with the public	The decision is made by the public, which assumes a role of public responsibility

PUBLIC PARTICIPATION

Following is her ladder of real public power over the decision in participatory processes.

8	CITIZEN CONTROL	Degrees of citizen power
7	DELEGATED POWER	
6	PARTNERSHIP	
5	PLACATION	Degrees of tokenism
4	CONSULTATION	
3	INFORMING	
2	THERAPY	Nonparticipation
1	MANIPULATION	

Levels 6, 7, and 8 of the scale constitute participation according to Arnstein. Level 6, partnership, permits negotiation and bargaining over the effects of the decision. Level 7, the delegation of power, grants citizens the majority of seats on decision-making committees. Level 8, citizen control, gives public representatives full administrative control. In these practices, power is delegated to local citizens' committees; citizens receive veto power; resources are allocated to organized groups active in specific problem areas; and neighborhood corporations are formed.

Arnstein does not consider *consultation* by itself to be a form of participation. It is, at most, an administrative practice. For Arnstein, participation means power-sharing. For consultation to constitute a form of participation, therefore, it must include monitoring and follow-up, if not subsequent delegation of power—partial, sectorial, or complete.

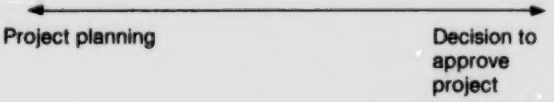
These approaches to evaluating participation consider the forms and types of participation in an absolute way, without expressly taking into account the means of participation and the effect that the means themselves may have. For example, Arnstein does not consider the indirect effects of public consultation on the decision-maker, the decision-making process, and the decision itself. Neither do these approaches take into account the strategy of the decision-maker who initiates the participation process. An attempt could be made to develop an evaluative schema of participatory styles considered as influence-sharing mechanisms, on the assumption that the manner of consultation is itself significant for the participation process.

Evaluating Participation in Environmental Impact Assessment Procedures

Environmental impact assessment legislation has two aims: to ensure that environmental impact is taken into account as early as possible in the planning process and to institute a public impact assessment process. These two goals find concrete expression in the environmental impact assessment procedures set up to guide the decision-making process. As these procedures apply to a specific set of projects which are thereby subject to government approval, they affect the decision-making process more than the project planning process. Rather than forcing any series of new planning practices on proponents, therefore, environmental impact assessment procedures tend to isolate and focus on the decision-making process, which is defined in time, placed under the responsibility of a neutral party, and situated somewhere between the proponent and the final decision-maker. The impact assessment procedure therefore begins with the submission of a project proposal consisting of a finished plan and accompanied by an environmental impact study. The assessment is performed through a public consultation process and is conducted in a fairly public manner. It ultimately produces a report conveying a recommendation or decision to the final decision-maker.

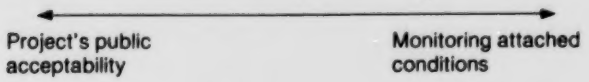
The public consultation concerns impact assessment; in theory, the recommendation or decision deals exclusively with the acceptability of a project's impact. By extension, then, consultation could begin before the impact study is submitted, for impact assessment is based on the impact study, and assessing whether the impact study conforms to its original terms of reference could therefore be included as a subject of consultation. By further extension, as the consultation process produces information and recommendations, it allows participants to contribute to shaping the decision and any attached conditions.

Although public consultation procedures for environmental impact assessment are generally distinguished from the project planning stage and oriented toward the decision-making process, they may extend further into the planning stage or further into the decision-making stage. One way of classifying consultation procedures is therefore to locate them on this continuum:

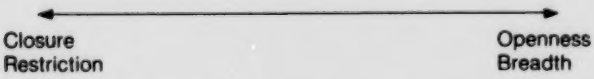


In addition to their position in the overall planning/decision-making process, consultation procedures may be classified according to the form of public participation they include. In the debate on environmental impact assessment policies, types of public consultation are distinguished on the basis of the consultation's purpose—simply put, whether the public consultation aims to enlighten the final decision-maker as to the scale of importance of the assessed effects and the extent of the effects which had been overlooked, or whether it aims to legitimize the decision by democratizing the decision-making process. Without closing the discussion in favour of one alternative or the other, consultation procedures may be evaluated according to whether they tend to seek new information or to distribute information that has already been organized. In either case, it remains to be determined whether or not the proceedings—inspired by one motive or the other—have an internal dynamic capable of modifying the original

form. At one extreme, the proceedings may become a one-way public information exercise, but at the other extreme they may be transformed to the point where they not only involve the public in a shared decision but elaborate measures to monitor compliance with attached conditions. On this scale, participatory forms may consist of receiving information, imparting information, formulating recommendations, participating in elaborating the decision, and formulating the safeguards attached to the decision. This scale provides a second way of classifying public consultation procedures:



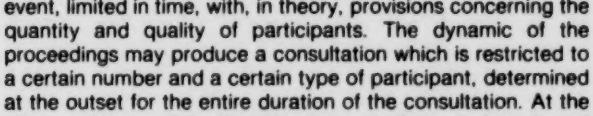
Regardless of its form, the consultation procedure has an internal dynamic. Consequently, consultations may vary in length, in autonomy from the government decision-making hierarchy, in subservience to rules of procedure, and in the extent to which they are controlled by the initiators. In principle and in general, public consultation procedures for environmental impact assessment have been designed so as not to unduly delay project implementation. They are therefore limited in time and mandated to review a specific project so as not to become permanent monitoring and assessment panels. While promoting general public access in principle, their rules of procedure impose a certain system for organizing the different types of speakers and conducting the consultation. The rules of procedure therefore assign roles and specify the form and length of statements. Public consultation is a defined event, limited in time, with, in theory, provisions concerning the quantity and quality of participants. The dynamic of the proceedings may produce a consultation which is restricted to a certain number and a certain type of participant, determined at the outset for the entire duration of the consultation. At the other extreme, the dynamic may produce a broad and indiscriminate group of participants, which may or may not be progressively structured during the consultation process itself. Thus, consultation procedures may also be classified according to this third scale:



The dynamic of the consultation is structured by the rules of procedure and is, in principle, aimed exclusively at the smooth operation of the consultation process so that it does not take too much time or prolong indefinitely the approval process; and also so as to guarantee its democratic character. In general, the rules of procedure are publicly decreed and known in advance. They are enforced by the agency or board responsible for conducting the consultation. The procedure is formally regulated and this regulation defines the direction of the proceedings' dynamic.

The proceedings lend themselves to informal control by participants. The extent of the influence participants can exercise over the direction of the consultation depends on the stage at which they are brought into the process. In general, consultation procedures aim to bring together the proponent, experts called to testify by the review board and by the proponent, other experts, and lay citizens. In addition, the proceedings are generally initiated following a request from an individual, a group, or an organization. The party filing the request must usually give a reason, which is included in the consultation mandate. The positioning of the different types of participants and the weight given to one or another reason for the request will influence who controls the proceedings. Finally, as the object of the consultation is to assess a project's impact, which can be defined in space and territorially delimited, the location of the proceedings is usually decided on the basis of the site of the project, the territory affected by the impact, and the affected population.

In principle, the rules of procedure and the neutral review board preserve the neutrality of the process, but in practice informal control is exercised on the basis of the positions occupied by the different types of participants and the nature of the participants. Thus, a consultation procedure may tend to be controlled by the proponent and the proponent's experts or by the public, public organizations, and public experts. At another level, the extent to which the participants are considered representative of the affected population depends on the extent to which elements of the population itself can directly contribute to the consultation process. Control over the procedure swings sometimes towards the proponent, the proponent's representatives, and counter-experts who do not represent the local population, and sometimes towards the affected population and the various segments of the affected communities. Control over the procedure thus constitutes a fourth criterion for the comparative assessment of consultation procedures:



Finally, we can also examine the form and dynamic of public consultation procedures for environmental impact assessment, and attempt to evaluate the thrust and style of the process. This evaluation is based primarily on the pace of the consultation and the way it is conducted, while taking into account the role assigned to the public. Thus, consultation may take the form of an incremental distribution of information by which the proponent or review board answers the public's questions. In this case, consultation becomes an instrument of persuasion; it has its own pace and imposes its own rhythm, which will vary partly or entirely according to the public's energy and diligence. In the procedures under consideration, the incremental information-distribution exercise generally precedes the consultation procedure but may occasionally resume during the consultation. These procedures are therefore located above the lower rungs of Arnstein's ladder (1969) and are focussed primarily on receiving citizens' comments. At this level, the procedure goes beyond simple persuasion and becomes a form of paternalistic negotiation in which views are heard, incorporated into an information-exchange exercise, and returned to the public accompanied by new information. Beyond this, negotiation may be developed for its own sake, on a non-cooperative basis, and indeed the process may erupt into adversarial debate. At this pole, the public becomes an opposing but equal partner in the procedure. At one extreme, then, the exercise brings together citizens expressing their

views and a proponent trying to persuade them. At the other extreme, it brings together two partners, one of whom plays the role of opponent. These are of course caricatural extremes, but they serve to illustrate the contradictory dual goal of these consultation procedures: on the one hand, to produce a more acceptable project in environmental terms, and on the other hand to produce a more acceptable decision in terms of the democratic process. This constitutes a fifth criterion for evaluating public consultation procedures for environmental impact assessment:

Citizens express views	Citizens are partners*
◄———	———►
Persuasion	Opposition

An analytic system such as the one we have proposed cannot be used to evaluate a single public consultation and participation model; nor can it be used to establish the superiority of one model over another. It serves only to produce a more detailed analysis of the internal dynamic of each process and to display the differences among the procedures.

(*) In the sense of participants in a game.

APPENDIX

Operational Questions and Choices

Public Consultation and Participation Procedures

I: What general consultation model applies?

- — in terms of the stage of decision-making
- — in terms of the object: actions, programs, projects
- — in terms of territory
- — in terms of institutional structure: authorities, laws, regulations, administrative practices

II: Who are the actors involved and what are their specific roles?
What are the relationships among the various actors?

- — the final decision-maker
- — the proponent of the project, program, or action
- — the experts involved in the project
- — the counter-experts
- — the public
- — the public's representatives
- — the authorities responsible for conducting the consultation
- — etc.

III: What documents have been filed as the basis for the consultation?

- — notice of the proposal
- — project information (description, illustration, rationale)
- — project assessment studies
- — consultation mandate
- — consultation groundrules and outline
- — consultation report
- — etc.

IV: Preliminary stage. Is this stage focussed on the technical groundwork for the consultation or on mobilizing citizens to participate in the consultation?

- — preparation of files and documents
- — dissemination of information about proposal; publicity and communications
- — expert technical services
- — preparatory meetings
- — etc.

V: Consultation stage

A. Who initiates the consultation, how is the initiative shared, and with whom?

B. Practical organization of the consultation as such:

- — places, dates, times
- — registration, right to speak
- — role of moderators
- — media coverage
- — single or multiple consultation (publics; territories; days and times set aside for consultation)
- — etc.

VI: Follow-up

- — outcome of consultation
- — analysis and summary of results
- — consultation report
- — information on consultation report
- — follow-up on recommendations, requests, and views
- — setting up follow-up mechanisms
- — etc.

CHAPTER III: THREE PUBLIC ENVIRONMENTAL CONSULTATION PROCEDURES

The Canadian Procedure

On March 14, 1974, the federal Minister of the Environment announced in the House of Commons that the government was adopting an Environmental Assessment and Review Process (EARP).

Since April 1, 1974, all federal departments and agencies have been subject to EARP, except for crown corporations and federal regulatory agencies; these are encouraged but not required to adopt the procedure. EARP is designed to assess the environmental consequences of a project and ensure that these consequences are taken into account at the planning, decision-making, and implementation stages.

The Federal Environmental Assessment and Review Office (FEARO) is responsible for administering EARP. It reports directly to the Minister of the Environment and is independent of Environment Canada. EARP requires that any "initiator" (that is, any federal department or agency planning to undertake or sponsor a project, program, or activity) conduct a review of its project, program, or activity to determine whether it is likely to have any significant adverse effects on the environment.

The review process includes three successive stages: the first two are conducted by the federal agency backing the project, while the third is a more official review of those projects judged likely to have significant environmental effects. In the latter case, the executive chairperson of FEARO is responsible for setting up an environmental assessment panel which submits the environmental impact statement (EIS) for public scrutiny and for study by federal, provincial, and non-governmental organizations that have the necessary technical expertise. At the conclusion of this public review, the panel chairperson submits recommendations to the federal Minister of the Environment.

Although the environmental assessment panel has only the power to make recommendations, the public nature of the review, the hearings, and the recommendations give the panel definite influence.

The process is flexible and non-coercive, for it depends from the outset on an internal review of the project by the initiating department, which independently decides whether its project is likely to have any significant adverse effects on the environment.

The Framework of the Procedure

A Cabinet decision of December 20, 1973, amended by Cabinet on February 15, 1977, requires that all initiators of federal government projects, programs, or activities establish review mechanisms to fulfill their mandates and meet their responsibilities in accordance with the Environmental Assessment and Review Process (EARP).

> The purpose of the Process is to ensure that the environmental effects of federal projects, programs and activities are assessed early in their planning, before any commitments or irrevocable decisions are made. Activities with potentially significant environmental effects are submitted to the Minister of the Environment for formal review by an Environmental Assessment Panel.[1]

The environmental assessment process applies to all undertakings and activities for which the Government of Canada is involved in the decision-making process. Specifically, the following proposals are subject to the process:

i) proposals to be executed directly by a government department;

ii) proposals which may have environmental repercussions on matters under federal jurisdiction;

iii) proposals receiving financial support from the Government of Canada;

iv) proposals to be executed on territory managed by the Government of Canada, including the high seas.

This, however, applies only if it is the general policy of the corporation that has the power to decide on a proposal to apply the process and if the corporation is empowered to apply the process for the proposal in question.[2]

The first stage of the process is the environmental screening. This preliminary review must establish that the project is likely to have no significant adverse effects on the environment. The initiating department may make use of the resources of FEARO and federal government departments and agencies and may call upon them for technical assistance for the purpose of the review. The project may be modified in the early planning stages to reduce or eliminate its ultimate impact on the environment.

The second stage of the process is the initial environmental evaluation (IEE). When the screening is not sufficient to determine the extent of environmental impact, more thorough studies must be conducted. The initiating department conducts an initial environmental evaluation or hires a consultant to do so. The purpose of this evaluation is to determine whether the potential effects on the environment are of major significance and impossible to alleviate. If so, the initiating department refers the proposal to the Minister of the Environment for official review by an environmental assessment panel (EAP). The Minister then mandates FEARO to conduct an official, independent, external review; the report produced by this review serves to assist the Minister in reaching a decision.

After consulting the various documents from the preceding stages, the panel issues guidelines for an environmental impact statement (EIS) to the proponent. Order in Council 2132 specifies that this statement is

> a documented assessment of the environmental consequences of any proposal expected to have significant environmental consequences that is prepared or procured by the proponent in accordance with guidelines established by a Panel.[3]

The panel may, at its discretion, invite public comment on these guidelines before submitting them to the initiator. Such consultation, when it occurs, is the first official opportunity for public involvement in the environmental assessment process.

The panel checks and assesses the validity of the environmental impact statement. It may then require that the study be revised, made more detailed, or expanded. The panel may consult government technical agencies, the public, and outside experts for this purpose. When the technical review of the impact study has been completed, the panel makes the study public along with all the documents produced in the course of the technical review.

At this point, the panel formally opens the public consultation procedure. The public may have been previously informed of the project and may have exerted pressure for more information, for an evaluation of the guidelines, or for a public review. It may have been consulted about the draft guidelines prepared by the panel, and even invited to comment on the validity of the impact study. Consultation may, indeed, begin as soon as the panel is created, but such consultation is restricted to those directly affected, informed citizens, and individual experts. Only after the impact study has been released does the panel begin the organized public consultation called for by the environmental assessment process.

This consultation consists of public hearings conducted in an informal way with a minimum of explicit rules. They are of a non-judicial nature. The panel establishes the rules itself in accordance with general procedural guidelines established by FEARO. The panel may hold various types of meetings. There are specific provisions for the three following types.

Community Meetings

Meetings of this type are held in isolated or sparsely populated areas that may be affected by the project. They last at least a day.

> For such community meetings, the proponent is asked to provide only one representative. The full Panel may not be present. The community meeting normally lasts only one day in each community. It begins with a presentation by the proponent describing the project and its anticipated impacts. Under direction of the Chairman, the session is then opened to statements and questions from the audience....Any points raised by local residents that cannot be adequately addressed in this setting are raised again by the Panel at the general meetings....When the situation warrants it, the Panel also arranges for representatives from the small communities to attend the general meetings.[4]

Technical Meetings

Meetings of this type bring together outside experts summoned by the panel to clarify technical issues related to the project for the benefit of the panel and the public. These meetings may be held in public. The proponent's experts and experts from the government departments involved may be included in the discussion. In principle, the findings of these meetings are made public and the participants in the public meetings may have access to them.

Public Meetings

Meetings of this type represent the core of the public consultation, and unlike the two other types of meetings they are required under the federal procedure:

> The Panel meets with the public. It receives oral and written briefs from individuals and groups who wish to present their viewpoint. Generally, these meetings are held in the area affected by the project. The Panel usually arranges for special technical witnesses to participate.[5]

It is in the spirit of the federal procedure to avoid giving the meeting an overly rigid form and to avoid turning it into a kind of commission of inquiry. On the other hand, the proponent is required to lay the groundwork for the public meeting by providing all necessary and relevant information and is required to attend. The government departments involved are invited to send representatives.

The public meeting may be held over a period of several days and at several locations in order to reach the entire population that stands to be directly affected.

The Standing of the Participants

It is implicitly accepted that all participants are equal before a federal panel. There is no "official" invitation list to the hearing. The lists which do exist do not specifically affect the participants in the meetings; they are only lists of people who asked to be kept informed on a regular basis or who participated in the first stages of the procedure in one way or another.

The participants are invited, not summoned, to appear. They are not sworn in. They may, however, be questioned. There is no official procedure; each panel is free to adopt its own rules. There has been a tendency since the first hearings, however, to make the procedures uniform. This tendency has been encouraged and guided by FEARO as suggested by Order in Council 2132 (article 35d).[6] The following summary of the conduct of the public meetings held on Eldorado Nuclear's plan to build a uranium refinery close to Carman, Saskatchewan provides an example of the procedure:

> The first day was set aside for introductory statements by participants and for government agencies' technical reviews of the overall project. A number of general sessions were scheduled to allow registered speakers to present overviews on the project. Specific sessions were allocated for more detailed discussion of the following issues: impact on the natural environment, socio-economic and community impact, waste management....After each issue session, as time permitted, presentations on general issues were also made.

> The extra session held on January 21 was devoted to the subject of project rationale. The final day included a session devoted to catching up on outstanding matters, followed by a closing session to receive concluding statements from participants.[7]

Follow-up

Following the public meetings, the panel drafts a report which the chairperson submits to the Minister of the Environment. The report does not have a set format and is in no way a record of the proceedings or an overview of the opinions expressed. On the contrary, the role of the panel is to consider all the information brought forward during the procedure and to make recommendations on the basis of such consideration. The reports generally include a description of the project and its background, a presentation of the environmental effects and problems, the panel's conclusions and recommendations, and several appendices (the panel's terms of reference, the list of participants in the public review, biographies of panel members, bibliography, various technical reports).

Following the submission of the panel's recommendations, the Minister of the Environment and the minister of the initiating department make their decision. If they agree to accept the panel's recommendations, the appropriate instructions are issued to the departments or agencies involved. The ministers' decision may also specify the departments or agencies that are to be responsible for the required surveillance and monitoring when this is not spelled out in the panel's report. In the event that the two ministers fail to agree, the matter is brought before Cabinet.

The Ontario Procedure

The Ontario procedure for public consultation on the environment was established by the Environmental Assessment Act (EAA) which was passed in July 1975.

The third section of the EAA provides for the creation of the Environmental Assessment Board (EAB). The EAB's mandate is to hold public hearings on the environment whenever the Minister of the Environment asks it to do so. Article 18(20) of the EAA stipulates that the public hearings held by the EAB be conducted according to the Statutory Powers Procedure Act (SPPA).

In theory, the EAA applies to all undertakings of the provincial government, government-owned corporations, and municipalities, as well as to all private projects, industrial or commercial, defined as "major" and covered by the regulations. In practice, a large majority of these projects are exempted from the provisions of the Act and are never reviewed at public hearings.

The Act gives the Minister of the Environment wide discretion to grant such exemptions. Thus, when the Act was proclaimed in October 1976, the government issued 200 pages of regulations partially or entirely exempting a large variety of undertakings. Projects may also be exempted as a result of the ambiguity of certain terms used in the Act, notably the adjective "major" which is the key term for determining the application of the Act to private sector undertakings. No such undertaking has yet been reviewed at a public hearing. Neither is the meaning of the term "undertaking" entirely clear; the Act defines it very broadly as "an enterprise or activity or a proposal, plan or program in respect of an enterprise or activity..." (EAA, 1(0)).

In practice, this definition means that once a "general undertaking" has been reviewed at a public hearing, the numerous projects involved in its execution need not be examined separately under the public review procedure. Finally, the Act provides for the definition of classes of undertakings. It does not specify whether an undertaking may be exempted from the public review procedure once a certain number of undertakings belonging to the same class have been publicly reviewed.

When the Minister of the Environment deems it necessary to hold a hearing on an undertaking and this undertaking qualifies for the public hearing procedures provided for under other Ontario laws such as the Planning Act, the Expropriation Act, the Municipal Act, etc., the Minister sends the proponent an affidavit requiring that the undertaking be submitted to a joint hearing. These are defined under the Consolidated Hearings Act (CHA). Once the Hearings Registrar, who is appointed by the Lieutenant Governor in Council to help in the setting up and operation of each joint board, has received from the proponent the documents required under the Act, the matter is referred to the chairpersons of the Environmental Assessment Board and the Ontario Municipal Board (OMB). They then establish an ad hoc joint board for the undertaking in question, consisting of at least one member from each of the two boards. This joint board then conducts a joint hearing covering the provisions of all the relevant laws.

A joint board is not required to comply with the SPPA and may establish its own procedures and practices.

The proponent's first obligation under the EAA is to submit an environmental assessment (EA) to the Minister. The Act requires that the content of the EA be as follows:

> An environmental assessment submitted to the Minister...shall consist of,
>
> a) a description of the purpose of the undertaking;
>
> b) a description of and a statement of the rationale for,
>
> i) the undertaking,
>
> ii) the alternative methods of carrying out the undertaking,
>
> iii) the alternatives to the undertaking;
>
> c) a description of,
>
> i) the environment that will be affected or that might reasonably be expected to be affected, directly or indirectly,
>
> ii) the effects that will be caused or that might reasonably be expected to be caused to the environment, and
>
> iii) the actions necessary or that might reasonably be expected to be necessary to prevent, change, mitigate, or remedy the effects upon the environment, by the undertaking, the alternative methods of carrying out the undertaking and the alternatives to the undertaking; and

> d) an evaluation of the advantages and disadvantages to the environment of the undertaking, the alternative methods of carrying out the undertaking, and the alternatives to the undertaking.[8]

Upon receipt of the EA, the Minister orders a government review. At this review, all Ontario government departments involved in the project, directly or indirectly, are invited to comment on the EA. The review is conducted by the Ministry of the Environment's Environmental Assessment Branch.

The public is then invited to examine the EA and the review, and to submit in writing its comments on the undertaking, the EA, and/or the review. It may also ask for an EAB hearing by sending a written request to the Minister. Government departments may comment only on the EA, while the public may express opinions or request hearings on the EA, the review, or the undertaking itself.

Upon receipt of a request from the public or acting on his own initiative, the Minister may instruct the EAB to hold hearings; in this case, the Minister delegates all his decision-making power to the EAB.

When the EAB is not mandated to hold hearings, it is up to the Minister to decide whether to accept the EA. The EA is accepted when the Minister, or the EAB if the matter has been referred to it,

> ...is of the opinion that the environmental assessment is satisfactory to enable a decision.[9]

Should the Minister consider the EA to be inadequate, he may revise it himself or ask the proponent to conduct further studies. Otherwise, the EA is accepted. Sometimes, therefore, the EA is revised and accepted, or accepted without revision, before the project is referred to the EAB for review under the public hearing procedure. In this case, the hearing deals only with the acceptability of the project itself.

Initiating the Public Consultation Procedure

The process is opened to the public when the Minister gives notice that the EA has been received, the review has been completed or is being completed, and any person may consult these documents at the places indicated. This notice is sent to the proponent, the clerks of all municipalities affected by the project, and anyone the Minister deems it necessary to notify. It is also addressed to the general public.

Citizens have 30 days from the date of the notice to make a submission or address a request to the Minister. A submission informs the Minister of the public's views; a request asks that EAB hearings be held. When the public makes a request, the Minister instructs the EAB to hold a hearing unless he considers the request to be frivolous, vexatious, or a cause of undue or excessive delay. When no request for a hearing has been received during the 30-day period or the request has been rejected, there is an additional 15-day period during which any person who had previously filed a submission or made a request, may request a hearing.

Should the Minister decide in favour of holding a public hearing, he notifies the EAB in writing. Once the EAB has received such notice, it is responsible for organizing the consultation and reaching a decision.

The Environmental Assessment Board

The EAB is an administrative tribunal of the province of Ontario. It consists of at least five people who are appointed by the Lieutenant Governor in Council. These people may not be members of the civil service, or may not remain so.

The EAB is entirely independent of the Ontario civil service. It receives the mandate to hold hearings under the EAA directly from the Minister and the mandate to hold joint hearings under the CHA directly from the Hearings Registrar. The boards created by the EAB to hold hearings have powers of inquiry. Once a board has completed its activities, the EAB reports the decision to the Minister, the parties to the proceedings, the persons who submitted briefs and requests, and the clerks of all municipalities affected by the project.

In the case of a joint board, the proponent, the parties present at the hearing, and the Executive Council are informed of the decision, as well as any person whom the board deems it advisable to inform. The Minister has 28 days to revise or overturn a board's decision. The Lieutenant Governor in Council likewise has 28 days to revise or overturn a decision rendered by a joint board.

The Hearings Procedure

Boards created by the EAB to hold hearings must follow the prescriptions of the Statutory Powers Act. Joint boards, responsible for holding joint hearings, are in theory exempted from observing the provisions of the SPPA. In practice, however, they follow the SPPA rules quite closely. The SPPA does not use the term "board," referring instead to "tribunal."

The Standing of the Participants

The participants are encouraged to become parties to the proceedings, on the tribunal model. At the hearing, each party may:

> a) be represented by counsel or an agent;
>
> b) call and examine witnesses and present his arguments and submissions;
>
> c) conduct cross-examination of witnesses at a hearing reasonably required for a full and fair disclosure of the facts in relation to which they have given evidence.[10]

The tribunal has the power to bar any person whom it does not consider competent to represent or counsel a party or witness, except for lawyers qualified to practice in Ontario. Consequently, it is in the interest of all parties, indeed all participants, to be represented by a qualified lawyer, and this is becoming standard practice. In addition, the tribunal has the power to regulate the order in which a party's witnesses appear as well as the length and content of examination and cross-examination. In practice, the tribunal frequently intervenes to set time limits and to cut short the presentation of facts that have already been considered.

The parties register as such at a preliminary hearing. They are the only type of participant in the hearing to be defined in the Act and the only ones whose prerogatives at the hearing are clearly established under the Act.

There may be more than two parties. To begin with, the proponent and the person who requested the hearing are necessarily present. This does not prevent other parties, with positions between the two poles represented by the proponent and the person who requested the hearing, from being formed. In the event that there are too many parties, the Act provides for the constitution of a "class of parties" with a "class representative." The chairperson of the board that reviewed the Samuel Bois Park proposal provides a good description of the role of a party to the proceedings:

> Normally, if you are a party, you contract additional obligations. You undertake to be present at the hearing from beginning to end and to cross-examine all witnesses called before the tribunal...and most importantly, you accept the obligation to support a specific position before the tribunal, to call witnesses, and to produce evidence in favour of your position...[11] [translated from the French]

In addition to the parties, there are three other categories of speakers in the Ontario procedure for public consultation on the environment:

— participants,

— interveners without standing, and

— witnesses.

None of these three categories is defined under the law. They seem to have been adopted by the boards and joint boards for reasons of convenience, so as to distinguish between interveners who will play a very active role in the proceedings, those who will play a less active role, and those who will play a relatively small role.

> A participant may cross-examine with the permission of the Board. I can tell you we rarely refuse this right, but that is real definition.[12] [translated from the French]

Speakers often choose to be classified as participants purely for reasons of convenience. Doing so involves no obligations and participants may, at the discretion of the board members, enjoy privileges comparable to those granted to parties. Thus, some participants may play a much more active role at the hearing than some parties:

> A participant is an interested person who will not have to attend the entire hearing but who wants to state his position and his arguments and we will do all we can to accommodate him in terms of procedure and time.[13] [translated from the French]

The category of interveners without standing includes interveners who become involved at a late stage and who speak only briefly, usually for the sole purpose of expressing their views. This category seems to be have been created through a certain relaxation of the requirements of the SPPA procedural guidelines. Interveners without standing are not cross-examined.

As we have seen, witnesses may be defined within the meaning of the law as anyone who speaks at a hearing, for any speaker may be questioned or cross-examined by a party. This category therefore does double service, for it applies to the interveners previously described as parties, participants, and interveners without standing. If, however, we set aside these three types of witnesses, we are left with a very specific group of speakers, people who have been called to testify by the parties because of their sectorial, technical, or scientific expertise.

This definition returns us to the parties' obligation to "defend a specific position." In order to meet this requirement, parties call upon academics, high-level specialists, consulting firms, etc.

It is fairly simple to make the distinction between a "witness" and the other speakers at the hearing. The role of the witness is to testify on the basis of expertise in a given field. The dynamic of the cross-examination allows the opposing parties always to begin by calling into question the witness's legitimacy as an expert. Witnesses attempt to establish their legitimacy at the outset by introducing their resumes as evidence.

How the Hearing Is Conducted: The Stages

A board or joint board begins with a list of people to be personally notified in writing of the fact that a hearing is to be held and of the date set for the first session. The list must include the names of individuals, institutions, and organizations recognized as having obtained or claimed the right by virtue of the relevant legislation, given the stage the proceedings have reached, to be personally notified of any new development concerning a specific undertaking.

The notification list therefore includes the proponent, the clerks of all municipalities affected by the undertaking, all government departments that participated in the review, all persons who made submissions or requests, as well as any person whom the Minister deems—or has previously deemed—it appropriate to notify.

Public notices published in newspapers also invite the general public to attend the hearing.

The Preliminary Hearing

There are no provisions for a preliminary hearing in either the EAA, the CHA, or the SPPA. As it thus has no legal basis, the conduct of preliminary hearing is not subject to any rules of procedure and the atmosphere is very relaxed. It has gradually become standard practice to hold such hearings.

They serve the following functions:

a) to identify the parties and participants at the main hearing;

b) to set a date for the main hearing;

c) to learn what basic position (for or against the undertaking) and what general argument each of the parties and participants will advance at the main hearing;

d) to estimate the length of the main hearing and draw up a timetable;

e) provide general information about the procedure.

The interveners speak in turn and briefly present their positions. They then specify what status—party or participant—they want the board to grant them for the main hearing. The session is quite short: a preliminary hearing is usually completed in a few hours, at most a day.

The Main Hearing

The main hearing is highly formal. Each party is first introduced by the chairperson. The chairperson also describes the tribunal's mandate and the laws under which the hearing is being held.

The proponents introduce their evidence. They call witnesses and the witnesses are sworn in. The proponent's lawyers examine the witnesses and the lawyers of the other parties cross-examine them. The proponent may call a number of witnesses and the process of examining and cross-examining them may last several hours.

The government departments involved introduce their evidence in turn, according to the same procedure and usually with a large number of expert witnesses.

Any public parties involved in the process then present their evidence. The volume of evidence presented by each party is directly related to the party's level of activism. Some parties are capable of producing a large amount of evidence and calling a large number of witnesses. Others will argue only a limited position, calling a single witness or none at all. By this stage, the great majority of relevant questions have been raised either by the two main parties (the proponent and government departments) or in the cross-examination of the two main parties' witnesses by the representatives of the public parties. The tribunal therefore starts to exercise stricter control over testimony so as to allow only new facts to be introduced.

Finally, one or two sessions are usually set aside for verbal comments by minor participants, that is to say those who have only a short statement to make before the board. The date of this "special session" is always announced, unofficially but clearly, several days in advance.

This session is "special" insofar as the formal rules are lifted. Speakers must still be sworn in, but this is now the only procedural requirement. Speakers are unlikely to be examined or cross-examined, regardless of what they say before the board. At this session, citizens may express their opinions and are under no obligation to provide evidence. Parties still have the right to cross-examine, however.

At the conclusion of the hearing, the parties appear again in the same order in which they have appeared throughout the hearing. Each party now gives a general recapitulation of its evidence, taking from an hour to a day for the purpose. At this session speakers may no longer be examined or cross-examined.

The Report on the Hearing

Starting with the second public hearing, the EAB began producing two documents, and this practice was subsequently adopted by the joint boards as well. One of the documents is entitled "Reasons for Decision." It is quite lengthy—40- to 100- pages long—and its purpose is to describe the grounds for the decision on the undertaking. This document discusses each of the main themes dealt with at the hearing. It summarizes the major arguments on both sides, specifying in every case which speaker presented and defended each argument, and for each theme it explains how the board members arrived at their conclusion. The overall decision on whether to accept the undertaking as a whole is produced from the sum of the decisions on the various questions dealt with. This explains why a favorable decision on an undertaking is always accompanied by a set of very precise conditions.

The decisions themselves are contained in another document entitled "Decision." This document is usually quite brief—under 10-pages long—and is limited to presenting the decisions on whether to accept the EA and whether to approve the undertaking.

The documents "Reasons for Decision" and "Decision" may be issued simultaneously or one after the other. In the latter case, "Reasons for Decision" is released well before "Decision."

The EAB sends the two documents to the Minister of the Environment, the parties to the proceedings, the persons who filed submissions and requests, and the clerks of all municipalities affected by the undertaking. The Minister then upholds, amends, or changes the EAB's decision. In the two latter cases, the Minister must clearly explain the reasons in a document which is sent to all those who received the EAB's findings.

The Quebec Procedure

The Loi sur la qualité de l'environnement, amended in 1978, sets out the environmental impact assessment procedure. It describes in detail the assessment mechanisms for certain types of proposals and it establishes the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). In addition, Order in Council 3734-80 makes detailed provision for informing and consulting the public and Order in Council 3736-80 elaborates the BAPE's rules of procedure. These three texts establish the formal procedure for public consultation on the environment.

The impact assessment process as a whole begins when the proponent announces the project by notifying the Minister. Whether a proposal is reviewed under the procedure is determined primarily by the potential environmental risk it entails rather than by the nature of the proponent (public, semi-public, or private). The Order in Council lists types of proposals which must be reviewed under the assessment process and the Minister may not grant exemptions to such proposals except in an emergency situation.

Upon receipt of the proponent's proposal notice, the Minister prepares, with the help of the department, guidelines outlining the nature, scope, and content of the impact study the

proponent is required to conduct. These guidelines are issued to the proponent. Once the proponent has submitted the impact study to the Minister, the department assesses the study's compliance with the guidelines. If the study is accepted, the Minister releases it, requires the proponent to give public notice of the proposal, and mandates the BAPE to organize a public information program and consultation on the proposal. The documentation includes the impact study, all documents filed by the proponent in support of the request for an authorization certificate, any information, study, or research produced at the request of the Minister, the notice of the proposal submitted to the Minister by the proponent, the Minister's guidelines concerning the nature, scope, and content of the impact study, and any study or review carried out by the Ministère de l'Environnement. This file is deposited at the BAPE office and at offices opened in the affected communities. The documents are available for inspection by the public in general and the affected municipalities in particular for a period of 45 days.

During this period, any person may file a request with the Minister for a public hearing on the proposal. Unless he considers the request frivolous, the Minister directs the BAPE to hold a public hearing.

The BAPE then notifies the general public and the affected municipalities that a hearing is to be held. It may hold closed preparatory meetings with the person who requested the hearing and with the proponent in order to define the main subject of the hearing and to explain the special hearing procedure. The hearing has two distinct parts. The first part is reserved for the person who requested the hearing and the proponent. The former explains the reasons for the request; the latter explains the documents that support the request for authorization. In addition, the BAPE may summon any person whose testimony it considers necessary and the deputy ministers of the appropriate government departments. After the statements and testimony have been heard, the commission accepts relevant questions from the public, which are added to the file.

The second part of the hearing is reserved for persons who have filed briefs and those who wish to make verbal statements to express their views on the matter or make suggestions. The commission may also hear testimony from other persons in order to correct facts raised during the hearing.

When the two parts of the hearing have been completed, the commission prepares a report, which becomes the BAPE report. The BAPE submits it to the Minister, and the Minister releases it. The BAPE's mandate is to give an account of the public hearing and its own inquiry in the report. The Minister submits the recommendations to Cabinet, which then decides whether or not to grant the proponent's request for authorization, and in the case of a favorable decision whether to make modifications or attach conditions.

The Quebec process is lengthy and may be considered mainly oriented toward providing information to the public. The information program is divided into stages which are strictly separated in time. The first stage serves to prepare for public consultation and participation, while the second serves to produce a two-sided presentation at the first part of the hearing.

The entire procedure is organized around and in relation to the impact study documentation submitted by the proponent and supplemented by the department and the BAPE. The impact study is essentially based on a specific project proposed by the proponent. This may be a construction project, a works project, a plan, a program, an activity, or an operation, all of which are precisely defined in article 2 of Order in Council 3734-80.

The impact study must include:

a) a description of the project covering everything from its purpose to its integration into the local and regional development and planning context;

b) a survey of the environmental features likely to be affected by the project, from both a quantitative and qualitative point of view; the survey must cover essentially the entire physical, human, social, economic, and cultural environment;

c) a list and assessment of the project's positive and negative effects on the environment;

d) a description of the various options, variations, and alternatives;

e) a description of the mitigating measures, monitoring, and follow-up.

In practice, it is also accepted that the impact study must be produced using controlled scientific methods and must contain an accessible summary.

The BAPE is a standing government body which reports directly to the Minister of the Environment and is independent of the Ministère de l'Environnement. It has two functions under the law: to investigate any matter referred to it by the Minister, and to organize special hearings and inquiries as part of the environmental impact assessment procedure.

The BAPE has at least five members. Whenever it receives a mandate, it must set up a commission. The members named to these commission may or may not be members of the BAPE. They enjoy the powers and immunities of commissions appointed by virtue of the Loi des commissions d'enquête, including powers of inquiry and the power to subpoena witnesses.

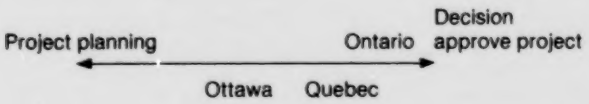
The BAPE has adopted its own principles to organize the proceedings provided for in the Order in Council. During the public information and consultation stage, it provides information and technical and professional guidance to the citizens consulting the impact assessment documentation.

It maintains close and regular contact with environmentalist groups and experts. Once the Minister has released the report on the inquiry and the hearing, the BAPE continues to perform its public information function by distributing and explaining its report.

Comparative Evaluation of the Procedures

On the whole, the federal, Ontario, and Quebec environmental impact assessment procedures are oriented more toward the decision to approve the project than toward the project-

planning process. While the three governments would like to see proponents take environmental impact assessment into consideration during the project design stage, none of them has attempted to directly and explicitly modify the project design and planning process, except perhaps the federal program insofar as it formally *invites* proponents to begin considering environmental impact themselves to consult the public about the assessment of this impact quite early in the process. Consequently, the federal procedure is nearer to the "project planning" pole of the following scale than are the two others:



The Quebec and Ontario procedures are nearer to the "decision to approve project" end of the scale insofar as they lead directly and formally to a decision on whether to approve the proposal. The federal procedure institutes, rather, a form of internal control, the result of which is not backed by any delegated authority but is left to a political assessment of the appropriateness of proceeding with the project. In terms of the formal decision to approve a project, the Ontario procedure goes further than the Quebec procedure as the decision can be reached within the impact assessment procedure by the Environmental Assessment Board. The Quebec procedure leads to a recommendation to the Minister of the Environment rather than to a decision. It is true that the Ontario Minister of the Environment may modify or reverse the EAB's decision, but in this case the Minister must act to change a decision which has already been made.

The scope of the decision-making process may vary in breadth and consistency. The process may be strictly limited to considering the decision to authorize the project, or it may also include the decision on the impact study's validity and even the decision on the guidelines issued to the proponent for the impact study. From this point of view, the Quebec procedure is definitely the narrowest; giving notice of the project, drafting the guidelines, and approving the impact study are closed processes conducted entirely within the confines of the Ministère de l'Environnement by the impact assessment analysis office. In addition, the decision-making process's openness to public consultation is essentially determined by the impact study and not by the proposal itself. The federal and Ontario procedures are more receptive at every stage of decision-making in the impact assessment process. The environmental assessment panel created under the federal procedure is invited to consult the public when drafting the guidelines. In addition, the consultation concerns both of the subjects covered by the procedure, the validity of the impact study, and the acceptability of the proposal. The Ontario procedure is the most explicit with respect to its scope. The impact study is made public as soon as it is filed, even before it has been accepted. Citizens are invited to submit their views and recommendations concerning the study. The Minister must formally consider citizens' views and recommendations before asking for modifications to the impact study or modifying it himself. The public consultation officially deals with two specific subjects: the acceptability of the impact study and the authorization of the project. Thus, the decision itself and monitoring the assessment procedure both fall within the scope of the public consultation. That is to say, in addition to participating directly in the decision on authorizing the project, the public also participates indirectly in monitoring the instruments used in the decision-making process.

The scope of the decision-making process may extend to drafting the conditions attached to the project's authorization. The three procedures under study are different in this regard as well. In Ontario, the mandate of an environmental board explicitly provides for the EAB to consider the terms and conditions of authorization, and the monitoring and follow-up of these terms and conditions if authorization is granted. While the federal procedure is less explicit, it gives panels broad terms of reference and admits all types of recommendations, including recommendations concerning attached conditions, follow-up, and monitoring.

The Quebec procedure does not provide, formally or informally, for the BAPE to recommend conditions, follow-up, and monitoring. The BAPE's mandate is rather narrowly confined to consulting the public about the impact studies for projects under consideration. The BAPE acts on its own initiative when it draws up sweeping and complex recommendations concerning conditions and monitoring; the procedure gives it no power to follow up on its recommendations.

On this scale, the Ontario procedure is located far nearer to the "decision to approve project" pole than are the other two. While the federal and Quebec procedures are also oriented more toward the authorization decision than toward the project planning stage, they are further removed from the decision, and the Quebec procedure has relatively restricted input into the decision.

Information, Consultation, Decision

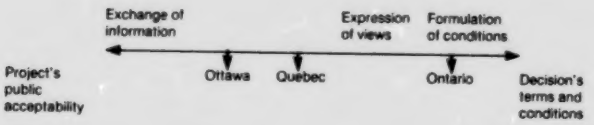
The procedures examined here lean strongly and explicitly toward public information and consultation. On the second scale we proposed for comparative analysis, the general consultation and public information process may be aimed, on the one hand, at simple information exchange among the proponent, the public, and the Board; or, at the other end of the scale, the process may aim to gather new information to add to the impact assessment documentation, helping to elaborate the decision's monitoring provisions. From this point of view, an impact assessment procedure is oriented either toward producing recommendations and opinions to be taken into account when the decision is made, or producing conditions to be attached to the decision.

Only the Ontario procedure explicitly requires the Board responsible for public consultation to consider whether terms and conditions should be attached to the decision, and if so to specify the nature of these terms and conditions. The Ontario Board does this in a systematic, precise, and clear way in its reports. While the federal procedure is not explicit on this subject, an environmental assessment panel's recommendations may include project implementation conditions under the federal provisions; such conditions are not, however, expressly tied to the decision. In the Quebec procedure, the BAPE is explicitly required to report only on its inquiries and its hearing

concerning a proposal's impact assessment documentation. In practice, the BAPE has sought to make its reports structured syntheses rather than just summaries of the views expressed. In a number of cases, BAPE reports have proposed authorization conditions.

The federal and Quebec procedures promote a long process of public information and broad consultation, much more so than does the Ontario procedure. Two of the three main parts of the Quebec process primarily involve public information. In principle, the 45-day period preceding a public hearing and inquiry serves exclusively to inform the public, and the express purpose of the first part of the hearing is for the proponent and the person who requested the hearing to make information available to the public. The informal and diversified nature of the federal procedure allows the public information program to be prolonged or intensified. Citizens living in remote areas are informed through community meetings; as many of these are held as is necessary. Dense technical information is made public at technical meetings. Finally, the rather non-adversarial nature of the public meetings promotes information exchange.

On the basis of these first considerations, the procedures would be placed as follows on the second comparative evaluation scale:

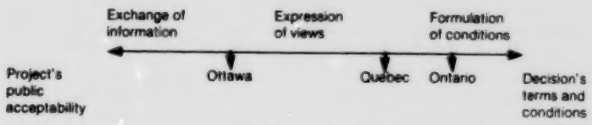


The length and intensity of the information gathering and exchange process may vary, as may the extent to which it is under the control of the opposing parties (the public and the proponent). Only the Quebec procedure makes no provision for direct public participation in drafting the guidelines and analyzing the impact study's validity. The Quebec consultation procedure therefore begins with a finished document which has been approved by the Minister; from the outset, the public information and consultation process focusses on a predetermined content. The federal and Ontario procedures allow the public to influence directly the Minister responsible in drafting guidelines and assessing the impact study's nature, scope, and content.

The Ontario and Quebec procedures assign a specific role, however, to the request for a public hearing and to the person who files such a request. In Ontario, any person may request a public hearing during the first stage of the process. Later in the process, any person who participated in one way or another in assessing the impact study may still ask for a hearing. In Quebec, any person may file a request for a hearing, giving a reason for the Minister to include in the BAPE's mandate. In these two cases, therefore, the request plays a role in orienting the public information and consultation process. There is no such device for orienting the content of the public consultation under the federal procedure. In addition, Quebec's BAPE may hold a preparatory meeting with the person who made the request for the purpose of defining the main subject of the hearing, providing the public another opportunity to control the information gathering process.

Finally, the implementation of the public information and consultation procedure may further public control over the information to varying degrees. Only the Ontario and Quebec procedures explicitly provide for a form of adversarial debate. The Ontario procedure is essentially based on an adversarial model, with parties and successive periods for examination and cross-examination. The Quebec procedure provides for opposing statements by the proponent and the person who requested the hearing during the first part of the hearing. The procedure's originality, however, resides in the fact that citizens' suggestions, opinions, and views are entirely separated from the opposing statements, being assigned to the second part of the hearing. Citizens may therefore speak freely, without the risk of being cross-examined or being confused by new information introduced by the proponent. The federal procedure promotes, instead, a public debate in which the proponent and the appropriate government departments are expected to provide information.

For these reasons, the positions of the three procedures on the assessment scale must be changed. The federal procedure appears, much more than the other two, to be a public information program that tends to become a one-way flow of information from the proponent and the government departments involved to the public. Without explicitly promoting adversarial debate, the Quebec procedure tends to favour the distribution of conflicting information and free expression of views on the part of citizens. The Ontario procedure favours adversarial debate, which may lead to a form of self-censorship or self-exclusion on the part of citizens, as they are threatened with cross-examination.



The Dynamic of the Hearing

A procedure for public information and consultation concerning environmental impact assessment may be considered open or closed depending on whether it has an internal dynamic and the ability to develop in the course of the proceedings. Thus, the consultation will either initiate and develop a broad and open public debate, or be a relatively closed exercise in dialogue restricted to an already established strategy and group of people.

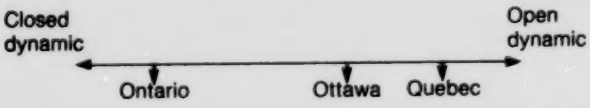
The federal and Quebec procedures may be called incremental research procedures. On the whole, these procedures aim to make as much information as possible available to the public, to attract as many speakers as possible, and to admit new contributions in the course of the process. In the federal procedure, for example, the panel disseminates technical information and seeks out affected local interests at community meetings and through a major public consultation in which the results of the preceding stages are brought before a public hearing. These operations are based on relatively general public concerns and interests. This cumbersome informal procedure makes it impossible to limit debate and discussion to a few qualified participants. The information exchanged at

one point or one stage may be picked up again, questioned again, reassessed, reviewed, and elaborated. Speakers are in no way limited to a single statement or a single type of statement and may easily change roles. Finally, the panel has no right, in theory, to prevent anyone from speaking or to restrict or limit their comments.

The Quebec procedure is more formal than the federal procedure, but this formality serves only to define the pace and thrust of the incremental research, which are left to the discretion of the panel members in the federal procedure. The Quebec procedure defines certain roles, at least those of the person who requested the hearing and the speakers who have filed written briefs. These roles do little, however, to close off the procedure. In theory, a period of general public information and consultation precedes the request, which is filed during or at the end of this period. In practice, even this period tends to serve to locate and identify the people who will eventually request hearings and to give them the opportunity to prepare the text of the request in the light of the direction that this first stage of the consultation takes. At the same time, several requests may be filed and their authors are not forced to join together at any point in the proceedings.

After the preparatory meetings, at which the person who requested the hearing can, in theory, orient the proceedings and control their pace, the first part of the hearing is held. Here, information supporting both sides is provided to the public, immediately followed by a question period. Twenty-one days must pass before the second part of the hearing; during this period, those who wish to make a statement have time to obtain more information, to make the necessary arrangements, and to prepare their statement. New participants may, therefore, appear at the second part of the hearing and introduce new information. In principle, no one is refused the right to speak; there are no limits and no questioning. Anyone wishing to speak may register to do so at the beginning of the session. The consultation continues until the end of the registration list is reached.

Consequently, the federal and Quebec procedures appear more open and more incremental when situated on the third comparative evaluation scale. The Quebec procedure, which was expressly designed for this purpose, is located further on the scale than the federal procedure:



The Ontario procedure is very formal and generally aimed not at gathering additional information but at defining specific points of concern and debating them in a restricted group. From the first public notice of the proposal, such a group emerges, consisting of the people who addressed comments and opinions to the Minister. This group quickly obtains formal recognition. Its members are kept regularly informed during the remainder of the procedure. Only members of this group may request a hearing after an amendment or revision of the filed impact study. At the hearing itself, public interveners are required to become parties and to defend a single type of position throughout the hearing. If there are several parties, they are invited to join together. The parties thus formed call their witnesses before the board. The board may refuse to recognize a party's representative. It may direct the examination and cross-examination so as to admit only what is relevant and only arguments about facts which have not yet been raised. Independent participants may speak only at the end of the process, on new facts.

The Ontario hearing procedure operates more as a tribunal than a public assembly. The parties and their positions are known in advance. Speakers testify as witnesses, and are screened by the parties. The dynamic of the examination and cross-examination tends to narrow the debate to the opposing positions held by the parties. It is the right and duty of the board members to keep the discussion focussed on the central issues. Given this context, most interveners choose to be represented by a lawyer, who defends positions agreed upon in advance with the client. The witnesses are accessories whose contributions are confined to the strategy of the party for which they are testifying.

Control Over the Hearings Procedure

Whether the dynamic of a procedure is open or closed, the degree of openness or closure determines the possibility of exercising formal or informal control over the proceedings We will consider here the possibility each type of participant has of influencing not only the pace and dynamic of the proceedings but also their content: information, comments, views, debates. Participants in the procedures under study may be classified according to the stage at which they enter the process, the role they acquire, and their affiliation. This may identify them with the proponent, with the public (lay or specialized), or with the government and public institutions (experts and representatives). Finally, given the nature of the project, its integration and impact on the territory, and the site of each stage of the hearing and inquiry, participants will also be distinguished according to their territorial affiliation. This may identify them with local populations, of which they may be the delegates or of which they may be representative, or with general interests, for which they may speak by virtue of their economic or environmental concerns, for example, or by virtue of their role as representatives of the national government.

The three procedures under consideration all have the stated goal of reaching the public, first and foremost, and particularly citizens likely to be directly affected by the project. Thus, all three procedures explicitly require that hearings be held in the areas affected, that local authorities be informed, and that public notices be published in, and using the resources of, the local press. The Quebec procedure contains explicit and formal provisions for organizing local hearings, while the other two procedures do not. The federal procedure explicitly provides for "community meetings," however, which are basically local by definition. With this exception, there are generally no meetings specifically and exclusively for local residents. The question arises whether local public hearings attract speakers from the local community or from outside the local population. To answer this question, it is necessary to return to the circumstances preceding the start of the hearing procedure.

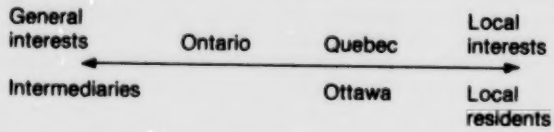
In the federal and Ontario procedures, and most explicitly and formally in the latter case, the expression of local interests and concerns is encouraged and recorded through the submissions to the Minister, public participation in drafting the guidelines for the impact study, and consultation about and assessment of the impact study prior to its acceptance by the Minister. In these two procedures, hearings are held if strong local or regional concerns are expressed and pressure exerted (or if the Minister directs that hearings be held for reasons of national strategic interest). In the Quebec procedure, local residents enter the process at a later point, due to the fact that the impact study is released at a late stage, after it has already been accepted by the Minister. The period during which a request for a hearing may be filed is limited and precisely defined. This period is also used for public information and consultation on the impact study. In the final analysis, groups which are already organized and already informed are in a better position to prepare and file a request for a hearing. Indeed, the request may be filed by a single person or group entirely alien to the community, without consideration for local interests and concerns. In principle, the request for a hearing is not a collective or community request in Quebec; the other two procedures lend themselves more readily to community requests due to the fact that they admit the public at an earlier stage.

In Quebec, those who request the hearings retain a central role in the proceedings, until the second part of the hearing. Only they are entitled to a preliminary meeting, aside from the proponent, and they are the public's only representatives at the first part of the hearing. Their interests may therefore occupy a predominant position until the second part of the hearing. If they do not explicitly represent local interests, these can be expressed only at the second part of the hearing or are expressed by the persons who requested the hearings within the logic and strategy of their own statements. On the other hand, local interests and concerns may be expressed freely and without restriction at the second part of the hearing. The "public meetings" of the federal public hearing procedure are less formal and may resemble the second part of the Quebec hearing. The important position occupied by the representatives of government departments and the experts summoned to testify may, however, exert a countervailing influence.

The highly formal nature of the public hearings in the Ontario procedure requires the formation of parties and classes of parties. The central position occupied by the parties, their obligation to attend the entire hearing, and the process of examination and cross-examination promote the representation of parties by intermediaries, usually lawyers. The procedure also assigns an important role to witnesses, which, however, depends on the strategy of argument adopted by the representatives of the parties. Free, spontaneous expression of views by local residents is necessarily reduced. This does not, however, prevent local interests from being considered, expressly and exclusively, as one or more local parties may be formed. The logic of the party system governs the proceedings, however, and their content.

In addition, the board has the power to orient the debate within a line of reasoning and on the basis of whether new information is being presented; this contributes to reducing the expression of views by local residents. Finally, only this procedure allows the board to hold sessions behind closed doors, when matters related to public security may be disclosed or when the confidentiality of private or personal financial matters may outweigh the considerations favouring public proceedings.

For all these reasons, the Quebec procedure appears to be more oriented toward allowing local interests, concerns, and representatives to influence its content; and appears to be organized more for this purpose, except when the person who requested the hearing represents strictly general interests. By virtue of its lack of formality, the federal procedure would appear to be similarly oriented and organized. On the other hand, while the Ontario procedure is oriented by local interests at the outset, its organization tends to allow the representatives of the parties to the proceedings and the succession of expert witnesses called by the parties to control the process.



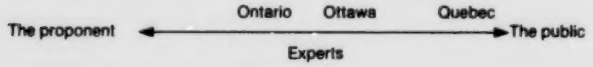
Public hearings on the environment bring together the proponent, with his representatives and experts, the public, with its representatives and experts, representatives of the appropriate government departments, and the experts called by the government departments and by the board responsible for holding the hearing. The federal procedure appears likely to attract the greatest number of experts, due to the extensive network of government departments involved: the proponent, the initiating department, the other departments concerned. In addition, the environmental assessment panel may call its own experts and hold "technical hearings." In theory, all these experts should be present at the "public meeting" and may speak at any point to make additions or corrections to, or elaborations on, the information and interpretations presented. These experts are invested with great legitimacy and it is easier to initiate discussion between them and the public than between the proponent and the public.

In the Ontario procedure, the content and thrust of the proceedings are under the control of the parties. In principle, the experts are called as witnesses by the parties. At the same time, the parties themselves are represented by "procedural experts," who meet and interact on the pretext of developing debate between the public and the proponent, whom they represent.

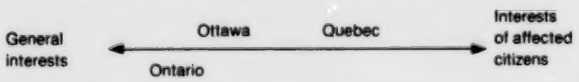
The Quebec procedure does not appear to emphasize, either in principle or in practice, the position and role of experts. The person who requested the hearing, opposed in practice to the proponent, formally represents public interests and is not called upon to play the role of expert. The public is invited to attend the hearing in person, without intermediaries, and it need not situate itself in relation to the person who requested the hearing.

In all the procedures, proponents take the first initiative in the proceedings: they speak first; they have total control over the data under review; they have either the right of rebuttal or the right to cross-examine. In all the procedures as well, time is set

aside exclusively for citizens to speak. In Ontario, however, this time is limited by the length of the debate between the parties, by the board's right to restrict statements to "new" content, and by the role of the representatives of the "public" parties. In the federal procedure, it would appear that the position occupied by experts may neutralize the direct relationship between the proponent and the public. For these reasons, it would appear that the content of the hearing can be most easily influenced by the public participants in the Quebec procedure, by the experts in the federal procedure, and by proponents in the Ontario procedure, due to their right to speak first and to cross-examine:



While public hearings on the environment are intended to allow direct communication with the citizens affected by a project, so as to gather new information and obtain particular assessments of the project's impact, in practice affected citizens' direct access to the assessment board varies according to the procedure. Therefore, the possibility of citizens systematically orienting the content of the hearing, from beginning to end, also varies. As the starting point for the hearing is always the impact study, which is prepared by the proponent, the hearing puts citizens in an initial position of "reaction" and dependance in terms of the information contained in the impact study and their understanding of this information. The participation of public experts, which may vary in extent, tends to orient the debate toward counter-expertise. In some cases, the extensive involvement of intermediaries and representatives may create a dynamic which relegates citizens to the fringes of the process, reduced to spectators. Thus, the direct expression of the interests and concerns of local residents is directly or indirectly reduced.

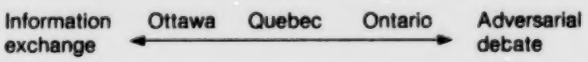


General control over the content of the hearings would therefore appear to be split between the poles represented by the interests of affected citizens and by general economic and environmental interests. The procedures under consideration tend more towards the second pole than the first; the Quebec procedure differs from the other two insofar as it more readily allows the interests of affected citizens to exercise control over the procedure.

General Orientation of the Hearings Procedure

Finally, we set out to consider the overall form of the procedures for public consultation on the environment. In discussing this form, we consider the general type of relationship between the two main actors and thus the general strategy of the proceedings.

In theory, under the Quebec procedure, the main actors and groups of interveners have not met prior to the beginning of the hearing. In practice, many of the participants attend many different hearings and have met previously. Public participants have not contributed to preparing the guidelines for the impact study and have not participated in determining the study's acceptability. This is not the case in Ontario and may soon cease to be the case in the federal procedure. In most cases, the persons who made submissions and some citizens' groups have been directly consulted by the proponent or have indirectly addressed questions and preliminary positions to the proponent through the Minister. In principle, therefore, the Quebec procedure begins with a period during which participants obtain and exchange information. This is, we believe, the defined objective of the first part of the hearing. On the other hand, in the federal procedure the hearing begins with a description and overview of the information, questions, and views expressed up to that point in the impact assessment process. In the Ontario procedure, a preparatory meeting sets the stage: the parties are formed, meeting dates and locations are established, and by the time the hearing begins alliances will have been made and the positions of the speakers clearly identified. At the outset, then, two of the procedures are oriented toward information exchange, while the third has already entered adversarial debate between identified opponents:



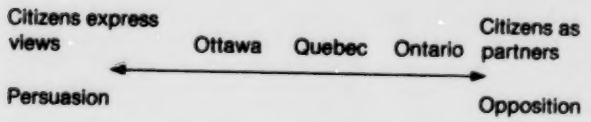
At the beginning of the process, the first part of the hearing, the Quebec procedure allows opposing statements by the proponent and the person who requested the hearing. This is the only point at which the opposed parties are formally brought together. The remainder of the proceedings are intended for independent participation, not organized according to parties.

In the federal procedure, there is no reason to believe the process will go beyond information exchange. On the contrary, the exchange process is quite informal. Information may be tabled at any time and in theory every question can receive an answer: the experts are there for that purpose. Views, comments, and recommendations are recorded, however, and may appear in the panel's report. This report is in no way binding: it is a recommendation only. Any authorization conditions which the report may contain will be discussed by the government departments involved and the decision will be made by consensus. The federal public hearings procedure begins with information exchange; it then prompts the proponent to adopt a public persuasion strategy, and the public in turn expresses its opinions and makes recommendations.

The Quebec procedure seems to allow adversarial debate during the first part of the hearing. This part does not explicitly involve consultation, however—much less negotiation. It is rather aimed at providing information on both sides of the question. The two parties, the proponent and the person who requested the hearing, speak in turn and in theory have no right of rebuttal. Consequently, there is no dialogue. Citizens attending the first part of the hearing may ask question in order to obtain additional information but may not enter into debate. The second part of the hearing is more dynamic, even though in principle it consists of a series of statements by citizens to which the proponent and the person who requested

the hearing cannot respond except to correct false information. The Quebec procedure, like the federal procedure, mainly promotes the exchange of conflicting information. There is no adversarial debate as such, which could lead to genuine negotiation, except if the commissioners encourage it by calling experts to testify.

In Ontario, the public hearings procedure is formally oriented toward adversarial debate: the parties are identified, witnesses called, examined, and cross-examined. The aim of the procedure is to validate or invalidate the information provided, so as to be able to determine the acceptability of the impact study and of the proposal itself. In addition, the board must be able to derive from the discussion the terms and conditions to be attached to the project's authorization. The parties are therefore prompted to act as opposed negotiating partners, bargaining over the conditions to be formulated by the board. The public is thus considered a partner in the decision-making process and called upon to perform the role of the opposition. By contrast, in the federal and Quebec procedures the public is the recipient of information; it is called upon to ask questions and express opinions, while the proponent and the person who requested the hearing attempt to persuade it:

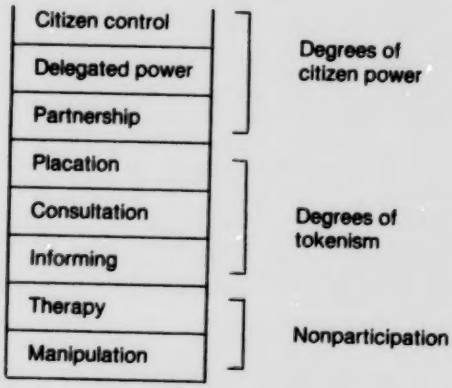


In the Ontario procedure, the experts are generally associated with a party and testify from the party's standpoint. They therefore have little opportunity to speak for the public in the adversarial debate. This is not the case in the federal and Quebec procedures. In the Quebec procedure, the experts are independent and may be called to testify directly by the commissioners. They may, therefore, initiate the debate if the commissioners give them the opportunity to do so. In the federal procedure, the experts are parties to the government's general strategy. They can exercise definite influence due to the legitimacy they obtain from their direct ties to the government departments involved, whether formal or informal.

The Procedures Compared: Degree of Citizen Participation

We have performed a comparative analysis of the three procedures under study according to five criteria. The five sections of this analysis may be integrated using Arnstein's ladder of citizen participation.[14] This analytic tool attempts to gauge the degree of genuine citizen participation in the decision. Consequently, it does not apply exactly to an analysis of the degree of citizen control over a public consultation procedure, even though Arnstein does deal tangentially with this question as a way of approaching her main concern. As we are concerned primarily with control over the proceedings and only secondarily with control over the decision, we use Arnstein's scale here as a methodological tool, without adopting her theoretical priorities.

Arnstein's ladder
Eight rungs on a ladder of citizen participation



The federal, Ontario, and Quebec procedures for public hearings on the environment all go beyond the nonparticipation category on this ladder. Due to their rather formal character and the fact that they are conducted under the aegis of neutral bodies, these procedures do not allow for direct and systematic manipulation of the participants. Neither are these procedures exercises in therapy, for they are situated within a decision-making process and they influence this process through the submission of specific items (briefs, comments, reports). On the other hand, these procedures do not assign any specific and exclusive power to public participants as do the categories at the top of the scale. Decision-making power is never delegated to the public and the public has no direct input into the decision. The reports are written by the board members and the decision is made by the appropriate Minister, or by the EAB (in the Ontario procedure) with the Minister having the power to overturn the EAB's decision.

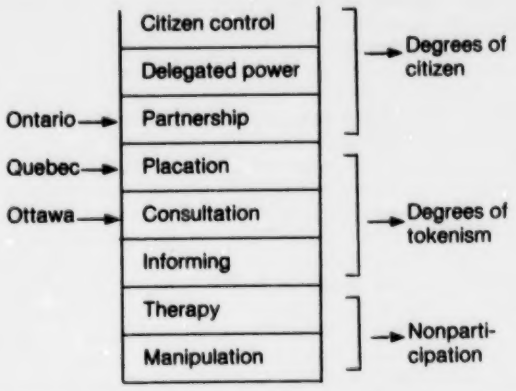
On the other hand, the three procedures rely greatly on information. The Ontario procedure provides for explicit public control over the nature of the information gathered, through public participation in writing the guidelines for the impact study and in evaluating the impact study's compliance with the guidelines. In the Quebec procedure, the information is explicitly intended to encourage public consultation and provide the necessary documentation. The federal procedure does not explicitly define the role of information in relation to the consultation; consultation and public information tend to be merged, thus leading the consultation towards question-and-answer type exchanges which serve to elicit information. Consequently, the federal procedure can be situated at the level of consultation on Arnstein's ladder. At this level, says Arnstein, the public may speak and listen in the context of a process in which information is generated and conveyed by the appropriate government departments. Under these conditions, citizens have no power within the procedure to

ensure that their views, opinions, and comments are really taken into account by the decision-maker. Furthermore, the procedure does not explicitly provide for any follow-up to citizens' comments. The outcome will be decided by the panel's report and the interplay of influences among the departments involved.

One step higher up the ladder, at the level of placation, citizens' power to make recommendations is recognized and guaranteed. We would situate the Quebec procedure at this level for several reasons. It is explicitly intended to gather citizens' opinions: the division of the hearing into two parts is designed to achieve this purpose. In the second part, citizens may speak freely, without the risk of being cross-examined or bombarded by too much new information. Furthermore, the commissioners and the Bureau must prepare and submit a report on the hearing and the inquiry. That is to say, they must explicitly present the views expressed and not only their own position. On the other hand, the public is given no power within the procedure to check whether its comments have been forwarded, much less to participate directly in making the decision.

We cannot go further than the category of partnership on Arnstein's ladder to situate the Ontario procedure. In this procedure, citizens are not delegated any decision-making power, nor any power to participate in or monitor the decision-making process. On the contrary, the EAB makes the decision at the conclusion of the proceedings. In order to reach this decision, the EAB has conducted a hearing at which clearly identified parties participated directly in making the determinations on which the decision is based: the acceptability of the impact study, the acceptability of the proposal, the formulation of the conditions attached to the project's authorization. If the Minister responsible overturns this decision, he must give public notice of his decision and inform the participants in the hearing procedure, providing his reasons in writing. We believe that this obligation puts the Minister to some extent in the position of having to negotiate his decision.

Arnstein's ladder
Eight rungs on a ladder of citizen participation
The ranking of the procedures



This ladder has limitations, as Arnstein admits. It does not take into account the number of citizens affected and included in the participation process. Neither does it take into account the relative influence of the publics included in the participation process, which must be weighed against the influence exerted by the representatives of the proponent and of "traditional" policymakers, and especially by experts, all of whom are also present. In order to overcome these limitations, we would have to depart from essentially formal analysis of the procedures and examine the real dynamic among the public participants, assess their representativity and the interests for which they speak, and analyze the content of their comments before the environmental assessment boards. For now, it should be noted that we supposed the Quebec procedure to have a more open dynamic than the other two, particularly the Ontario procedure. We also supposed that local interests and local citizens could be better represented in the Quebec and federal procedures than in the Ontario procedure, and that the Quebec and federal procedures allowed for borader grass-roots representation.

CHAPTER IV: THE CITIZENS PARTICIPATING IN PUBLIC HEARINGS ON THE ENVIRONMENT

The public consultation procedures bring together several types of participants as defined by their role in the general impact assessment process and in the public consultation. There are three general groups of participants: first, the proponent and the proponent's representatives and experts, keeping in mind that the proponent may be a company, a group of companies, a government body, or a group of government bodies; second, the government apparatus, which on the one hand is represented by the departments involved and the experts called by those departments, and on the other hand is present through the review board and its members, who are responsible for conducting the public consultation, and the experts called by the board; third, the public participants themselves. This analysis is concerned only with the third group. The public participants are the individuals, groups, and local community representatives who attend the public consultation: that is, the public hearing and inquiry in Quebec, the public hearing in Ontario, and the public meeting in the federal procedure. The proponent, government representatives, and private and semi-public companies appearing on behalf of the proponent or the government will therefore not be expressly considered.

Despite their eminently public character and the extensive publicity about them, these hearings are not overwhelmed by an excessive number of participants. An average of 45 public participants speak at each hearing. They generally speak to packed houses, however, in the municipality or municipalities directly affected by the project. Given the variety of proposals and regions affected, public participants are almost entirely different from one hearing to another. Only a few citizens attend more than one hearing, either because they represent nation-wide organizations or because they regularly attend public hearings on certain types of projects.

Public participants in hearings on the environment can express themselves in two ways: by filing a written brief before the start of the hearing and registering to present it verbally, or by registering to speak at the beginning of the session — to ask questions, make comments, express views and opinions. Almost half the participants make a written submission before the hearing. Their statement has therefore been prepared, documented, and argued. In many cases, the document represents a collective position and has been filed by the representative of an organization, an interest group, or a local institution.

The public and relatively formal character of the hearings does not appear to discourage public participation. On the contrary, citizens realize that their participation will be more decisive and will automatically be recorded if they file a written document with the board. Furthermore, the oral presentation of these documents often takes up most of the hearing. Due to the formality of the hearing and the emphasis on written texts, participants in environmental hearings tend to be from social elites. This circumstance may even be encouraged by environment departments and by the review boards, as they seek well-prepared, authoritative presentations written in the style of the counter-experts. In some cases, public participants may receive technical help from the board's experts to prepare their documents; in other cases, they may receive financial assistance to consult an expert, to present their document, or to distribute it.

The Nature of Public Participants

Public participants may be distinguished, in the first instance, by their inherent nature. Participants who speak in their own name and do not formally represent any group or organization may be classified as individuals. They attend the consultation in their capacity as interested or affected citizens, or as experts testifying on the basis of their competence. For example, the witnesses called by the parties in the Ontario proceedings, who are most often experts, will be considered individuals. The groups and organizations represented at the consultation may be large or small registered organizations, usually non-profit, or voluntary groups formed or constituted sometimes for the sole purpose of participating in the public hearing. Institutions with delegated authority in a specific sphere of activities for a defined territory that are not involved in the project's development or implementation will be called community institutions. A community social service centre, a school board, a hospital, or a regional development council would fall into this category. A chamber of commerce, a consumers' association, or a fish and game club would be included under groups and organizations.

Public hearings on the environment attract mostly individuals. Fifty-six percent (56%) of all public participants are individuals; twenty-eight percent (28%) are groups and organizations; fifteen percent (15%) are community institutions. Individuals attend the federal and Ontario procedures in substantially greater numbers than do other types of participants. The Quebec procedure differs from the other two in that groups and organizations attend in almost as great numbers as do individuals; very few community institutions participate. There is nothing in the procedures to account for these findings, except that the strong representation of community institutions at Ontario proceedings may be explained by the fact that this procedure systematically provides for municipalities to be taken into account throughout the process and that the procedure is applied primarily to local projects. The weak representation of groups and organizations in the federal procedure is surprising given the importance of the projects reviewed under this procedure, the majority of which involve major technological or social policy choices.

Citizens who participate in more than one hearing are almost always representatives of groups and organizations. A large majority of citizens who make written submissions are also representatives of groups and organizations. Many of the individual participants are experts called to testify by groups

and organizations, especially in the Ontario proceedings. Given these observations, it must be recognized that the representatives of groups and organizations manage to obtain the most time and tend to take control of the hearing. On numerous occasions, ordinary citizens have asked that time be set aside at the hearing for them, that is for individual local residents. In Ontario, the boards have adopted the practice of setting aside one day for "ordinary" citizens. In the federal procedure, the panels may, and do, hold community meetings at which they can establish direct contact with "ordinary" citizens.

The Independence of Citizens' Participation

Some speakers may appear at a hearing spontaneously, in response to the public announcement that a hearing will be held. Others are formally invited by the board, which generally has the right and the power to summon witnesses to appear at the hearing. In some cases, citizens can obtain technical assistance and advice or financial support. Public participation at hearings on the environment can therefore be generated and controlled or simply left to the initiative of minimally informed citizens.

Several types of participants may be distinguished on this basis. Totally independent participants are, in principle, ones who have had no prior contact with the Minister, the board, or its members. Their participation is unforeseen and unforeseeable. Another class of participants may be distinguished on the basis of the quality of information on which their contributions are based.

These participants inspect the documents—impact studies, departmental reviews, experts' reports—prior to the hearing, during the information periods provided for by the procedures. They register at the place where the documents have been deposited. They may also have attended informal meetings in advance of the hearing. Some other participants personally receive formal notice that the hearing is to be held and are invited to attend. These are the participants who have already been in communication with the Minister, the board, or board members, either to submit an opinion or to request that they be formally notified of the hearing. Their names are usually entered on lists compiled by the Minister and the board; their attendance is foreseen and foreseeable. Finally, there are participants who are guided and governed by the procedure. These are the ones who play a direct, active role in the proceedings, by contributing, for example, to drafting the guidelines for the impact study and to analyzing the study's compliance with the guidelines. This category also includes the person who requested the hearing, the experts, and the subpoenaed witnesses.

The procedures for public hearings on the environment all provide for relatively long, fixed public information periods prior to the public consultation. They require that documents be deposited in accessible public locations. In practice, some provide technical assistance to help citizens understand the documents. These various methods are effective: the large majority of public participants are informed and over half have consulted the documents. The citizens consulted are therefore informed citizens.

Many participants, indeed almost one third, were personally notified, invited, or summoned. In addition to informing the public, therefore, the consultation procedures aim to control, to some extent, the nature of the public participants. This control is exercised by seeking out specific participants and also by educating the participants. All receive the same information on a given question, on the same terms. Thus the consultation process is already oriented in a given direction before the hearing begins, and the public hearing can then be held in due form with "quality" participants.

Participants who attend several different hearings, or who attend regularly, receive less guidance than the others. They are often familiar with the documentation and stay personally informed of the various projects underway and upcoming public hearings. They are informed citizens who are active in environmentalist movements or local organizations. These general features may vary enormously, however, from one hearing to another and from one procedure to another. It must be admitted that this type of participant sometimes serves the review board's strategy; boards may use such participants to orient discussion at the public hearing in the direction they wish. In some cases, citizens who participate in more than one hearing are the most closely guided and their attendance is almost solicited.

The Geographic Base of Participants

The simple explanation for public participation in public hearings on the environment is that groups and individuals who stand to be directly affected by a project's immediate impact and repercussions are motivated to attend. In theory, local residents should provide the greatest number of participants—all the more so in view of the fact that there is an information period for the benefit of the local community prior to the hearings and that the hearings are usually held in the affected areas.

A participant's geographic base will be called *immediate* if it is entirely within the territory on which the project is certain to have an impact. It will be called *peripheral* if it is on territory where the impact is secondary, uncertain, or unverified. For example, residents of an area where a flood spillway is to be built would be considered to be within the project's area of immediate impact, for the project would directly modify local land use and directly disturb the fabric of local activities. Residents living upstream or downstream would be considered to be within the project's area of peripheral impact. A participant's geographic base will be considered *regional* if it is within the larger territory surrounding the project's site. It will be called *global* for participants considered to be national or international, who attend for general social reasons and motives and whose base stands in no, or undetermined, relation to the project's site. National or international experts, for example, would generally be considered to have a global geographic base.

Participants in the public hearings procedures under consideration are generally local residents and are located within the project's area of immediate or peripheral impact. Sixty-four percent (64%) of participants fall into this category, with the greatest number being located in the area of peripheral impact. Participants whose geographic base has no defined

relation to the project's area of impact are quite numerous but make up only a small proportion of the total number of participants. It must therefore be concluded that the procedures are successful in promoting the participation of local residents through public information and by holding the hearings locally. It must also be concluded that the importance of the projects examined through these procedures and the problems involved in integrating them into the local fabric attract local participants first and foremost.

Most of the public participants who attend more than one public hearing come from outside the projects' areas of immediate and peripheral impact. They are representatives of national or even international organizations and travel to the regions where hearings are held to put forward their general interests, which are primarily related to environmental protection.

Public hearings on the environment bring together two types of participants classified according to geographic base: on the one hand, local citizens residing in the area of immediate or peripheral impact, and on the other hand citizens from outside the area of impact. The former are attending a public hearing on the environment for the first time; the latter have attended other public hearings in other regions. The "local" participants are most often individuals speaking for themselves or representatives of special interest groups, often formed for the sole purpose of participating at the public hearing. The participants from the "outside" are mostly representatives of established, recognized organizations. They always submit written documents and they are often able to obtain the services of experts.

Local residents often feel manipulated at the public hearing. The presence of the proponent, government representatives, their respective groups of experts, and the public participants from the "outside" relegates local citizens to the fringes of the process; this is often the result of an intentional strategy on the part of the board members, who wish to emphasize assessments based on strictly environmental considerations of the proposal. Local citizens and the representatives of community institutions have often asked for local meetings reserved for them exclusively. Only the federal procedure allows for so-called "community meetings" before the main meeting.

Public Participants' Responsibility for Managing Environmental Impact

It can be said that participants in public hearings on the environment are affected by the environmental impact of the proposed project and attend the hearing for this reason. They may be informed citizens who are directly affected by the project, or they may be responsible for managing the consequences of the impact in one way or another. It might be supposed, therefore, that the people directly affected and directly responsible for managing these consequences would attend the hearings in great numbers in order to try to negotiate the distribution of the burden with the proponent and the government representatives.

We will attempt to identify the distribution of real, concrete responsibility for managing impact by isolating and assessing the responsibility of each participant. For example, a community institution might be responsible for moving or rebuilding an access ramp or service road; a group might be responsible for modifying its game hunting activities, for example, or shifting them to a different location; an individual might be responsible for restoring his property. The importance of such responsibility may be gauged on a scale which has real, immediate, concrete responsibility at one end and general, undefined responsibility as an affected member of the community or of local, regional, or national society at the other end. Between these two poles we situate what we will call indirect responsibility, placing indirect collective responsibility nearer the first pole and indirect individual responsibility nearer the second pole. A property-owner who identifies with other property-owners and anticipates new problems and constraints in the use of his property would be an example of indirect collective responsibility. We consider him to be more affected than a property-owner who feels individually obligated to relandscape his land; such a property-owner would be an example of indirect individual responsibility. The determination of this variable and its importance is not governed by the nature of the participant in any systematic way. For example, a community institution may consider itself responsible for managing a given impact by virtue of its commitment to collective interests and also by virtue of private interests such as damage to its property.

Participants at public hearings on the environment most frequently have indirect individual responsibility or general undefined responsibility for managing the project's impact. This is true in each of the three procedures under consideration.

The public hearings are neither a negotiation process, nor a mediation process, nor an arbitration process. Those who have direct, immediate responsibility are involved in the impact assessment process prior to the public consultation and are involved in impact assessment through other mechanisms during or after the consultation. Public consultation deals more with the proposal's general and social acceptability.

Consequently, two very different types of issues and interests remain to be discussed during the consultation. One relates to all the individuals whom the proponent does not consider to be directly affected by the project's impact. At the hearing, they will seek to establish that they will indeed be affected and will have to make adjustments which were not foreseen by the proponent in terms of their property or their lifestyle. Often, they are participants we have identified as coming from the project's area of peripheral impact, not the area of immediate impact. The other type of issue and interest is raised by speakers who have no immediate responsibility, direct or indirect, for managing and adjusting to the project's impact. They represent the general social conscience. They attend the hearing in order to defend the general rights of the environment and recall society's responsibility for it. Their statements raise questions about general policies and programs.

Almost all of these participants who uphold general interests and social responsibility have attended other hearings. As we have seen, they represent concerned, well-informed groups that participate regardless of a project's location in order to claim society's attention for certain general interests, not to claim any responsibility of their own for managing the consequences of the environmental impact. In this respect, they

differ from the other major type of participant in the hearings, the individual or group representing its own interests and concerned about its own responsibility for managing the impact.

Public Participants' Fields of Activity

Public participants may attend hearings on the environment not only because they are located within the project's area of impact or are involved in managing the project's impact, but also because they are involved in a field of activity that relates directly or indirectly to the nature of the project in question or the nature of its impact. We will take this other distinctive characteristic of participants into account by introducing the variable "participant's field of activity." This variable will be determined by comparing the nature of the project and its impact with each participant's usual primary field of activity. If the two entirely coincide—in other words, if the participant's field of activity is directly affected by the project and its impact—we will classify the participant's field of activity as being in complete and direct correspondence with the nature of the project and its impact. An example would be a local angling association concerned about a water diversion project. If the participant's field of activity partially coincides with the project and its impact, we will classify it as being in necessary partial correspondence. An example would be a truckers' association concerned about the path of a highway because it affects the safety of its members. The highway does not, however, threaten the association itself. If the participant is tangentially affected by the project and its impact but his actions are not affected in any essential way, we will classify his field of activity as being in optional partial correspondence with the project and its impact. An example would be a local Golden Age group concerned about losing a picnic ground it occasionally used. Finally, the last category is overall lack of correspondence between the participant's field of activity and the nature of the project and its impact. Without stretching the point, for example, we may say that a feminist group concerned about the path of a highway displays an undefined correspondence between its specific field of activity and the nature of the project and its impact.

Using this approach, we will attempt to define the nature of participants' statements without entering into detailed analysis of their strategies. We might suppose that the closer the correspondence between a speaker's field of activity and the type of project, the greater will be that speaker's participation in the public hearing. In practice, this is not exactly what happens. Over half the participants display no direct or necessary correspondence between their field of activity and the nature of the project and its impact. They do not have any particular competence or familiarity concerning the type of project and type of impact in question. They come to participate in the decision-making process as concerned citizens, as opposed to informed citizens.

On the other hand, participants who attend more than one hearing and represent social interests with respect to the environment through established and recognized organizations are almost all familiar with the questions raised, if not experts. Their position and role in the public hearing therefore steers the proceedings towards factual discussion among experts. In addition, the formality of the procedures, the system of opposed positions on the proposal, and the important position occupied by the experts called as "witnesses" all favour the participation of "qualified" citizens. The procedures are oriented toward elaborating formal decisions and conditions so as to acquire and maintain a certain credibility, thereby favouring technical discussion at the expense of broader social debate. The board members, who must draft a report to advise the decision-maker, encourage this orientation. It is standard practice to interrupt public participants in the course of the hearing and even to cross-examine them, asking them to back up their statements. Ordinary citizens often feel intimidated by these practices.

Findings Concerning the Nature of Participants: Overview

Most participants in public hearings on the environment are individuals. Groups and organizations represent the second largest group of participants, especially in the Quebec procedure. Representatives of community institutions are almost absent, except in the Ontario procedure in which the presence of community institutions ensures that consideration is given not so much to local issues as to regional issues broadly defined.

The majority of speakers are local citizens from the area of immediate impact or peripheral impact of the project submitted for impact assessment. The Quebec procedure mainly attracts local residents; the other two procedures attract participants from a much larger territorial base than just the project's area of impact.

The participants do not primarily represent immediate interests directly affected by the project's impact. The typical profile shows, rather, informed citizens, concerned about their individual and collective responsibility for handling the consequences of the environmental impact on their areas. Consequently, the average speaker seeks to participate in a decision-making process rather than negotiate among clear and defined interests. This is the typical participant in the federal procedure. The Quebec procedure attracts more participants whose lives would be directly and immediately affected by the project's impact than do the other two procedures.

The procedures do not appear to give rise to debate among experts or qualified participants in any systematic way. Most public participants do not possess extensive qualifications relevant to the problems raised by the project and its impact. Only the Ontario procedure systematically promotes the demonstration of expertise and competence by defining the roles of parties and witnesses. To a lesser extent and by deliberate choice, the Quebec procedure promotes participation by qualified and expert individuals and groups based on counter-expertise. It cannot, however, limit the debate to the level of counter-expertise alone, nor does it seek to do so.

We have noted that the behaviour of participants depends not so much on their nature as on how closely guided they are by the procedure itself. The quantity and quality of this guidance differs from one procedure to the other, and this variation accounts for the differences between the participants that each procedure attracts.

Naturally, the procedures provide guidance first and foremost to the participants they are able to identify, primarily community institutions and groups and organizations located within the project's area of impact, but they do so in different ways. In practice, the Quebec procedure provides guidance primarily to groups and organizations, the Ontario procedure primarily to community institutions. The Quebec procedure is more activist in this respect and mobilizes participants to a greater extent. The Ontario procedure tends more towards a strategy of regional dialogue.

By providing guidance to groups and organizations, the Quebec procedure mainly promotes attendance by regional and national representatives. Through systematic reliance on experts, the Ontario procedure promotes attendance by regional and provincial participants at the expense of local representatives. Only the federal procedure appears to be biased primarily in favour of local residents.

The federal and Ontario procedures aim primarily to attract participants who have a degree of responsibility for managing the impact. While the Quebec procedure appears to reach all the publics directly or indirectly affected, it is explicitly focusses on attracting spokespersons for general and national interests, thus favouring the broadening of the social discussion during the impact assessment process.

On the whole, public participants in the hearings are able to assert their competence in their usual fields of activity. More than others, the Ontario procedure favours participants with relevant qualifications. Only the Quebec procedure appears to rely on speakers with broader, less specialized skills in order to foster public debate.

Given its precise but not very formal rules of procedure, the Quebec procedure would appear to us to be oriented toward activism. It focusses on the social issues, interests, and dimensions present in genuine local issues. For this purpose, it relies on organized, competent participants, who do not, however, necessarily represent local grassroots interests and concerns.

The Ontario procedure is strictly structured and governed by firm rules and sets of procedures. It therefore favours experts, activists, and organizations. At the same time, the formality of the rules serves to confine the debate to the standpoint of regional interests concerned about the project's integration into the local fabric. The procedure does not favour major debates on social issues based on activist positions.

The federal procedure is flexible and relatively lax. It deals with important issues raised by the projects reviewed under the impact assessment process—technological and social policy choices. The procedure is not oriented toward activism, however, and its strategy is not focussed on reaching a decision; it tends rather to promote local public information programs. Contrary to what we had supposed, the procedure does not particularly favour experts and counter-experts, but simply brings together representatives of local interest groups.

General Profile of Public Participants

We may sketch the following profile of public participants in environmental hearings. Most are individuals speaking in their own names, either as local residents, as private experts, or as informed citizens. The majority of these individuals are well-informed about the proposal in question and have obtained the relevant information within the framework of the public consultation procedure. They attend hearings on projects which have an impact on the areas in which they live and work; this area is, however, larger than the project's area of immediate impact, embracing the entire region. Most participants are not directly affected by the project; it is in rather indirect ways that they are personally affected. Finally, their attendance is not primarily due to familiarity with the questions and issues raised.

Participants who regularly attend more than one hearing have a specific profile. They are well-informed groups and organizations first and foremost. They cannot be clearly situated in relation to the project's site and its area of impact: they are groups and organizations with a primarily national vocation, defined by their common interest in a given problem area and type of issue. Consequently, they are not considered to have direct and immediate responsibility for managing the project's impact. On the other hand, they are familiar with the questions raised, given that their existence is based on a problem area and type of issue which corresponds exactly to the problems and issues raised by the project's impact assessment.

Most hearings on the environment bring together these two typical groups of participants. One represents individual, geographically situated interests and has no special competence; the other represents collective interests with respect to issues which affect all or part of society at the national level and is relatively competent in terms of a given aspect of the problems raised. The latter participate extensively, regardless of the project's area of impact, insofar as the project relates to the type of general interests they uphold.

CHAPTER V: THE PUBLIC'S PRESENTATIONS AT HEARINGS ON THE ENVIRONMENT

Public participants in environmental hearings can express themselves in two ways, either by filing a written brief in advance of the hearing and registering to present it verbally, or by registering to speak at the beginning of the session —to ask questions, make comments, express views and opinions. Some procedures control and limit the time allotted to participants more than others. The Quebec and Ontario procedures are the most formal. The Quebec public hearing procedure provides for a first part in which citizens who registered at the beginning of the session may put questions to the proponent, the person who requested the hearing, and the commissioners. The second part of the hearing is set aside for verbal presentation of the briefs filed previously and for citizens who registered at the beginning of the session to express their views, give their opinions, and make comments. In Ontario, the parties lead the debate and call witnesses. Many public participants thus testify either as witnesses or as representatives of the public party or parties. Presentations are made verbally, regardless of whether briefs have been filed. In addition, the Ontario procedure provides for a "special session" of the hearing at which all registered participants may speak, regardless of whether they have filed briefs. The federal procedure is less formal. Participants speak with minimal constraint and guidance, in random order regardless of whether they have filed briefs.

In all the procedures, the hearings are recorded in their entirety. The tapes are transcribed and the transcripts are deposited in the archives of the responsible board or agency. In the Quebec procedure, all written briefs submitted are attached to the report on the hearing. In the federal and Ontario procedures, the briefs are assembled and may or may not be attached to the report. For the purposes of this analysis, we have examined only written briefs filed and registered as such by the agency responsible for the proceedings.

In principle, the subjects participants may address are limited by laws and regulations, as well as the public hearings procedure and impact assessment process legislation. In practice, the subjects addressed are controlled by the board only in the Ontario procedure. In the two other procedures, the board members are generally tolerant. In the Quebec procedure, for example, speakers are allowed to express their views, give opinions, and make comments even during the period set aside for questions.

The public hearing on the environment deals with assessing the effects of a project submitted for authorization by a proponent. The precise subject is therefore the project's environmental impact. Given the general terms of reference for conducting and drafting the impact study, however, various other related subjects enter into the debate:

a) the project: its aims, its site, its implementation, its subsequent operation and maintenance, further constructions and operations, the materials required, waste and residue disposal, plans for related development;

b) a qualitative and quantitative inventory of environmental features, including fauna, flora, human settlements, heritage, agricultural resources, resource management;

c) a survey and assessment of the project's environmental effects, including indirect, cumulative, long-term, and irreversible effects;

d) a description of possible project options, as concerns notably its site and implementation methods;

e) a list and description of measures required to prevent, reduce, or mitigate environmental damage.

A participant's presentation may be analyzed in terms of the following eight themes. A participant will deal with one or more of these:

1) the proponent, in terms of responsibility towards the area and the community;

2) the impact study, as an impact assessment tool;

3) the project, including its elements, its implementation and related development;

4) the elements and features of the environment likely to be affected by the project;

5) the impact, as assessed;

6) the options, as studied and assessed;

7) monitoring, follow-up, and mitigating measures;

8) the inquiry and hearing proceedings.

We have added another category to these eight themes which registers the speaker's overall position on the proposal. How can a public participant deal with these various themes? At what we will call the "objective" level, participants begin by implicitly referring to the content of the laws and regulations, and then deal with one or all of the themes in terms of what the laws and regulations require. At what we will call the "subjective" level, participants look beyond the laws and regulations or ignore them entirely, describing what they themselves want done.

When dealing with these themes, speakers take varying degrees of liberty with the impact study which was filed and which they are supposed to have inspected. Participants may ask questions about specific points in the impact study. They may raise new points. In some cases, they may take the liberty of assessing the content of the impact study, challenging the data, the methodology, or the interpretation of the data. They may also interpret or reinterpret the results of the proponent's analysis. Finally, they may go well beyond the content of the

impact study or ignore it, introducing entirely new information and assessments.

The Typical Presentations of Public Participants

There are significant differences among the briefs filed by public participants. They vary in length, some containing a real counter-impact study while others simply express a general position on the project. They vary in terms of their parameters, some confining themselves to the exact terms of the impact study while others propose more or less complete alternatives to the proposal or enter directly into debate on social policy.

Most participants' presentations are fairly elaborate and varied. On average, participants deal with five of the eight themes we have defined for the purpose of analyzing participants' presentations. These themes are largely dealt with in a liberal and subjective way, without explicit reference to the impact study, the regulations, or the other documents filed. While public participants have inspected the documents, they do not consider themselves confined by their content. For example, they do not dwell on specific mistakes in the impact study; rather, they say the impact study is biased, that it fails to deal with the entire program of which the project is a part, that it does not address all the responsibilities involved, etc. If they speak in this way, it is because they take an overview of the impact study and the other documentation occasionally pointing out contradictions, omissions, or faulty interpretations.

Most participants adopt an explicit position on the acceptability of the proposal and the impact study. Almost all are opposed to the project, arguing that the impact study serves to justify choices which have already been made, at the expense of other alternatives which were ignored, too hastily dismissed, or not evaluated.

Subjects Raised by Public Participants

Public participants speak primarily about the project itself, its impact, and the proponent's responsibility. They comment much less on options and choices, controls and follow-up, and the public hearing procedure itself. Their presentation would thus appear to be focussed on the problem and central question of whether the proponent's proposal should receive authorization, and to be only secondarily interested in discussing the terms of authorization.

In this type of presentation, citizens express highly critical views and opinions concerning the project, the options and choices, and the hearings procedure. They say that they are against the proposal, that the options have not been properly studied or evaluated, that the hearings should have decision-making power or involve arbitration on behalf of the public.

The speakers who are most familiar with the procedure, having attended other hearings on the environment, not only invoke more themes but also refer to each theme more often than does the average participant. They speak most frequently of choices and options, then of the project, and then of the proponent and the impact study. Thus, they are most highly interested in assessing the impact of the proponent's project. In this connection, they take an interest in both the impact study and the proponent's responsibility. This means that they try to depersonalize the question in order to obtain what they consider to be a more accurate assessment of the options, variants, and alternatives.

Speakers who have attended other hearings are also more critical than the average participant, particularly with respect to the project, the proponent's responsibility, and the impact assessment hearings procedure. Their reasoning is relatively simple: the project should be reconsidered because the effects have been inaccurately assessed; the proponent's responsibility is limited; the board responsible for conducting the hearing should require that the project be reconsidered due to the flaws in the impact analysis.

As much as ordinary participants base their argument on the conditions to be attached to the project's approval, speakers who have attended other hearings base their argument on impact reassessment. Their attitude is not based on political considerations; it is, rather, tinged with corporatism, for what they question is the quality of the assessment and of the expertise, to which they oppose their counter-expertise.

In all the procedures, participants comment on the project and adopt a highly critical position concerning its approval. Speakers generally consider the proposal to be inadequate; the proposal often provides no details on the project's construction and implementation, nor on its integration into a development and activities plan. In Quebec, citizens most frequently raise these questions on account of environmental considerations. In the federal and Ontario proceedings, discussion of the project focusses on specific effects. Only in the federal procedure do speakers make the impact study itself a major theme of their presentation. These speakers view the impact study less strategically and are not particularly well-informed about its content; consequently, they accept it less readily.

Quebec participants also differ from the others in their highly critical attitude towards the variants, options, and alternatives proposed by the proponent. In this way, they attack the project itself, most frequently citing environmental concerns. In the federal and Ontario proceedings, criticism of the proposal leads to criticism of the proponent. Only public projects and projects coming directly under the jurisdiction of public authorities are reviewed under these two procedures. The debate on the project therefore tends to become politicized. In Ontario, this debate is motivated primarily by environmental considerations. In the federal procedure, the debate is and remains political, with citizens most frequently attacking the hearings procedure itself. The procedure is perceived ambivalently, as both a genuine attempt at consultation which is expected to have a real influence on the decision and a gratuitous democratic exercise with no defined position in relation to the decision.

Each of the procedures succeeds, therefore, in keeping the debate focussed on the main theme, the proposal under consideration. On the other hand, they enjoy different degrees of success in orienting the discussion toward impact assessment. In Quebec, participants' presentations tend much more strongly toward general environmental issues; in Ontario, they tend to challenge the legitimacy of the proponent's statement;

federally, they tend to challenge the impact assessment process itself.

In all three procedures, the presentations of speakers who have attended other hearings display the typical features of average participants' presentations in heightened form. Like the average participant, speakers comment primarily on the project, but even more critically. Only in the Quebec procedure are multiple participants more conciliatory than the average participant, for they are mainly interested in debating environmental impact and options and alternatives. They adopt highly critical positions on all these subjects, however, attempting to displace the proponent or the proponent's experts by citing their own expertise. We are inclined to think that they tend to be counter-experts, who are familiar with environmental assessment and represent a group or organization dedicated to environmental protection.

In Ontario, speakers who have participated in other hearings most frequently comment on the impact, then on the impact study, and then on the project. They play the role of opposition party, critically invoking the proponent's responsibilities and emphasizing environmental considerations. In the federal procedure, multiple participants comment primarily on the same subjects; however, their criticism is focussed on the procedure for public hearings on environmental impact assessment.

Only in the Quebec procedure, therefore, are multiple participants significantly different from the average participant, primarily in that their critical presentation focusses on considerations related to the project's conditions and on alternatives to the project instead of on environmental considerations.

Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Amount of Guidance the Speaker Receives

The participants who are best-informed and most closely guided have the most elaborate presentation and comment on a large majority of the subjects. The nature of their comments varies according to the amount of guidance they receive. Independent participants who are only informed speak most frequently on the project, then on its impact, and then on the proponent's responsibility. Participants who are notified and guided also speak most frequently about the project, but they comment on the proponent before the impact. The first type of participant links the project's impact to the project itself; the second type of participant links the project's impact to the proponent's responsibility.

Informed participants and notified participants act in specific ways on the basis of these two general modes of presentation. Informed participants are the only ones to speak primarily of the impact study; they behave as questioners seeking additional information or seeking details concerning the information contained in the documentation. Notified participants speak primarily of the proponent's responsibility for general environmental protection. Their presentations are either expert, or clearly political, emphasizing the proponent's general social responsibility for the environment.

Independent participants are the most critical, and the participants who are most closely guided are the least critical. The most critical participants are especially so with respect to the public hearings mechanism itself, and on the choices and alternatives to the project. They make demands on the board, asking it to compel a reconsideration of the project by seeking and analyzing alternative solutions. The least critical speakers, the ones who are most closely guided, most frequently question the choices and alternatives supported by the proponent, primarily on environmental grounds. They thus speak of the decision pending in relatively abstract terms, setting out to reassess alternatives to the project by emphasizing new environmental considerations. We see here two distinct types of presentation, one belonging to the most independent participants and dealing primarily with the decision itself and the other belonging to the guided participants and dealing primarily with environmental assessment and alternatives to the project.

While the presentations of the most independent participants typically centre on the connected themes of the project, its impact, and the proponent's responsibility, each of the procedures modifies this typical presentations. In both the federal and Ontario procedures, independent participants base their presentations on the project and impact, but in the Ontario procedure they develop environmental arguments in connection with these themes while in the federal procedure they confine themselves to the impact statement. The latter therefore define their positions more with reference to the impact study and are more dependant on it. In Quebec, independent participants mainly raise environmental considerations in connection with the project and the proponent's responsibility. They therefore behave in the same way as do all other types of participants in the Quebec proceedings, in which discussion evidently is focussed on the general environmental considerations related to the proponent's proposal.

In the Ontario procedure, the participants who are most closely guided are generally more interested in the project's precise effects. In Quebec, they participate in the debate on general environmental considerations. In the federal procedure, participants discuss first the proponent's responsibility, then the impact study, and then the project. The amount of guidance speakers receive determines their participation in the public hearing to a great extent; that is to say, the procedure and its application by the board tend to generate the type of presentation expected of this type of participant. In the Quebec procedure, a presentation generally oriented toward environmental considerations is expected; in Ontario, the tendency is towards a presentation narrowly focussed on impact assessment; in the federal procedure, which has less ability to guide speakers, we believe that the panel members are rather caught unawares by the presentations of guided participants, which do not respond to expectations. If, on the other hand, we were to reject the hypothesis that presentations do not respond to expectations in the federal procedure and look at the question from another point of view, then the proceedings would have to be seen as purely informative in nature, even for guided participants.

This last conclusion is supported by the type of critical presentation we find. All types of participants in the federal procedure are most highly critical of the public hearings

procedure itself, and the guided participants set the tone. They clearly challenge the hearing's function in the decision-making process, citing environmental considerations in a very critical way. In the two other procedures, guided participants do not seriously question the function of the public hearing on the environment. In Quebec, they play the role of counter-experts, calling for revision of the alternatives proposed by the proponent and reassessment of the impact, and connecting these two processes. In Ontario, they debate the proponent's social responsibility for the environment, acting more like activists than counter-experts.

It may therefore be concluded that, of the three procedures, the Quebec procedure most successfully controls the presentations of the participants who are guided by the procedure; the expected presentation focusses on the assessment of impact and of options and alternatives, given environmental considerations. In Ontario, a narrow impact assessment is expected, but it is conducted on an adversarial basis and the debate is often broadened to embrace general environmental considerations and the proponent's responsibility. The federal procedure, which is quite informal and conducted in a flexible way, projects a neutral image which participants challenge by raising environmental considerations for which they seek a somewhat less hesitant arbitration process.

Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Nature of the Speaker

The presentations of groups and organizations are more elaborate and highly critical. The most highly critical presentations are those of individual citizens who comment on few subjects. Community institutions adopt a more conciliatory but relatively well-developed attitude.

Each of these types discusses first the project, then its general impact, and then the proponent's responsibility. In addition, each adopts a critical attitude towards the project, calling for alternatives rather than for attached conditions. They challenge the alternatives proposed by the proponent and want the public hearings procedure to decide in favour of seeking and evaluating alternatives.

This kind of presentation is most typical of participants in the federal and Ontario procedures. In Ontario, groups and organizations are distinguished by the fact that they emphasize general environmental considerations before considering the project's specific effects. In addition, individual citizens and the representatives of community institutions directly connect impact assessment with the assessment of the choices, options, and alternatives supported by the proponent. In the federal procedure, participants all speak with reference to the impact study. Clearly, the reception and perception of the impact study by citizens is not entirely clear, so much so that individuals and groups and organizations are more inclined to discuss this document than to consider the proponent's responsibility.

On the other hand, criticism is not primarily directed toward the impact study in the federal procedure, but rather towards the function of the public hearing and the proponent's responsibility. It must therefore be concluded that the impact study is a reference document about which inadequate information has been made available, at least for individuals, groups, and organizations. We would also observe that criticism of the hearing's function reveals an inaccurate perception of the relationship between the public consultation and the proponent's responsibility on the part of most participants in the federal procedure. In any event, this relationship is always controlled by the government. Individuals question this poorly defined relationship in connection with alternatives to the proposal, while community institutions question it in connection with monitoring and mitigating measures in which they plainly ask to be involved.

In both Ontario and Quebec, the criticism voiced by speakers is focussed on environmental considerations and the project itself. Ontario participants directly invoke the proponent's responsibility in this connection, the proponent being always a public authority to whom community representatives point out their share in the burden of responsibility. In Quebec, participants draw attention to the environmental considerations related to the project by commenting on the options and alternatives, as well as the conditions to be attached to the project. Individual citizens mostly make demands while groups, organizations, and institutions tend more toward negotiating changes in the project.

Thus the discussion is generally more political in Ontario, invoking the public authorities' environmental responsibilities. It has a more technical character in Quebec, where participants feel the decision is out of their hands and seek rather to influence it through an assessment of the options and the conditions. In the federal procedure, the discussion appears to become sidetracked, turning to the role, place, and function of public consultation in a cumbersome decision-making process which seems to be beyond the control of participants; only community institutions take advantage of the occasion to emphasize their own responsibility.

Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Geographic Base

Participants who have been identified as belonging to the project's area of immediate impact comment most frequently on the project's impact and the proponent's responsibility. They share a pragmatic approach that leads them to seek to identify, measure, and assess the project's impact, and to evaluate the proponent's responsibility for this impact. Only local residents primarily invoke general environmental considerations; they take a global, critical approach to their environment.

Local residents adopt a generally critical position on the proposal and seek alternatives. They usually develop this critical position by assessing the alternatives, options, and variants proposed by the proponent. This leads them to challenge directly the procedure itself. They want more than an exercise in consultation; in some cases, they seek a real arbitration ruling.

Participants in the federal and Ontario procedures follow this model of presentation with few exceptions. Local residents participating in the federal procedure differ in that they are equally interested in debating the precise conditions to be attached to the authorization of the project. They thus

negotiate compensation and integration measures in addition to assessing the impact. Almost all types of participants in the Ontario procedure differ in that they include options and alternatives among the central themes of their presentation. As usual, participants in the Quebec procedure differ from participants in the other two procedures in that they question the project and the proponent's responsibility by invoking general environmental considerations. In the Quebec procedure, participants from outside the area of immediate impact also deal extensively with impact assessment.

At the federal level, the type of critical presentation does not vary significantly according to the participant's geographic base. Criticism of the project and negative positions on it are based on a critical assessment of the proponent's responsibility and a strategic challenge to the environmental hearing procedure. In Ontario and Quebec, criticism is based rather on environmental considerations and the assessment of alternatives.

In the Ontario and Quebec procedures, citizens from outside the area of immediate impact adopt the same type of critical presentation and challenge the proponent's responsibility in terms of his assessment of the options, variants, and alternatives. Citizens who are more closely identified with the area of impact comment first on the impact and the options. Two types of participants stand out, however: first, local participants in the Ontario procedure, who ask the Environmental Assessment Board to arbitrate, and second, regional and peripheral participants in the Quebec procedure, who assess the impact very critically. The first group demands respect for the integrity of its environment, regardless of the other considerations involved. The second group plainly seeks to expand the area of impact being taken into consideration.

This confirms that the Quebec procedure defines the area of impact narrowly and that participants from outside the area of immediate impact feel relegated to the sidelines. This also confirms that in the Ontario procedure local residents are one of the determining parties in the adversarial debate on whether to authorize the project.

Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Degree of Responsibility for Managing the Impact

In general, presentations do not vary according to the speaker's responsibility for managing the impact: the average participant speaks primarily of the project's impact and the proponent's responsibility. Neither does degree of responsibility affect the critical character of participants' presentations. They generally accept the proponent's impact assessment, except that they modify it quantitatively. On the other hand, they question the alternatives and the public hearings procedure's strategic function. Only the participants who are most immediately responsible or who bear collective responsibility seem concerned to emphasize general environmental considerations in a critical way. These participants mainly cite social aspects of the environment.

Participants in the federal procedure act in the most consistent way. All consider the project from the point of view of its impact and the validity of the impact study. It appears clear that the procedure prompts more questions on the documentation and the proposed impact assessment than on any other subject; this is true for all types of participants. Only speakers who bear immediate responsibility consistently raise the question of the proponent's responsibility, as well as the conditions and measures to be attached to the decision. They are the only ones to consistently pursue mediation and dialogue.

Participants in the Quebec procedure also act consistently and their degree of responsibility does not modify in any way the typical presentation which has already been identified for the Quebec procedure. For all types of participants, the main question is the proponent's responsibility in terms of the general environmental considerations raised by the project.

On the other hand, participants in the Ontario procedure are quite clearly distinct. First, they differ from participants in the other procedures in that their presentation is well developed and richly articulated. This is especially true of speakers with responsibility. Second, there are clear distinctions among the Ontario participants. They are essentially interested in the project's impact and the proponent's responsibility, but participants with responsibility are also interested in assessing the options and in the consultation procedure's role in the decision-making process, while participants without defined responsibility are less interested in the impact than in assessing the options and alternatives. They thus try to circumvent the problem without dealing with the question of responsibility for managing the impact.

Participants with responsibility behave differently in the different procedures. In the federal procedure, they primarily question the role of the hearing procedure itself; they seek an arbitration process which would evaluate alternatives to the proposal. Therefore, they do not try to negotiate compromises, but use the hearing to prompt the panel to abandon its neutrality. In the Ontario procedure, participants of this type attempt to negotiate conditions and mitigating measures appealing directly to the commissioners against the proponent. In the Quebec proceedings, participants of this type do not differ substantially from the average participant; they ignore questions of responsibility in favour of an alternative environmental presentation.

In the federal procedure, the presentations of participants without defined responsibility closely follow the typical model for the procedure. They address the proponents—that is, the appropriate departments—as well as the panel, however. It might be said that they have a more political approach than do the participants with responsibility. In Ontario, participants without defined responsibility adopt a critical presentation with respect to the proponent's responsibility for general environmental considerations. Consequently, their presentation is militant and political, as the proponent is always a public authority in Ontario. In Quebec, this type of participant behaves as a counter-expert, evaluating the impact and the proposal's variants in the light of environmental considerations.

It may be said that only the Ontario proceedings bring interveners with responsibility, the proponent, and the board members face to face and put them in a situation which seems

to assume the character of a negotiation for the interveners with responsibility. Participants in the federal proceedings adopt a strategy of information distribution and confrontation which extends to the proponent as well as the panel members.

Frequency of Themes and Approach to Themes According to the Speaker's Field of Activity

The relationship between a participant's usual primary activity and the range of problems connected with the project and its impact is not associated with any significant variation from the typical presentation on the project, the proponent's responsibility, and the impact assessment. Only participants who are not specialists in the problem area and not familiar with it behave slightly differently, taking a more global approach and dealing with general environmental considerations rather than the evaluation of specific effects. They favour widening the discussion to the social effects of the project, which proponents and their experts most often minimize or dismiss. This attitude on the part of nonspecialist participants may be explained by examining the behaviour of this type of participant in the Quebec procedure, where all speakers emphasize general environmental considerations.

In the Quebec procedure, the theme of environmental considerations is favoured by all types of participants. It is particularly strongly favoured by specialists and nonspecialists, but this is probably a coincidence, for the procedure in its entirety and all participants regardless of their characteristics invoke this theme as their main argument in the debate on the project and the proponent's responsibility.

In the federal and Ontario procedures, speakers of all types relegate the theme of environmental considerations to a position of minor importance. In Ontario, debate focusses on the impact itself and the options. In the federal procedure, the impact and the impact study are the central themes. Specialists are, however, distinct; in Ontario, they discuss the options with immediate reference to the impact study and not with reference to the impact itself; in the federal procedure, they discuss the proponent's responsibility in connection with the impact and the impact study. In Ontario, then, they behave more as counter-experts, while in the federal procedure they develop the political debate on responsibility more than do other speakers.

Nonspecialists in the federal and Ontario procedures also display distinct behaviour. In Ontario, they adopt a very well-developed and consistently articulated presentation about the project's impact, the options, and the proponent's responsibility. Theirs is the most political and militant presentation in the Ontario procedure, confirming our previous conclusion that in Ontario counter-experts play a secondary role in the debate, in support of local, nonspecialist residents. In the federal procedure, nonspecialists seem to have difficulty making sense of the impact study and spontaneously rely on the competence of the environmental assessment panel. Public specialists appear to be the leading forces in the debate at the federal level.

In the federal and Ontario procedures, specialists develop their most highly critical arguments by linking a critical assessment of the options with the proponent's responsibility. In Quebec, they focus their criticism on the impact and environmental considerations. Specialists are by far the least critical participants in the Quebec procedure, acting essentially as counter-experts. In Ontario, they attack the proponent's responsibility, the proponent being the public authorities involved. Consequently, they necessarily adopt political positions. In the federal procedure, they use critical political positions to challenge the public hearings procedure and its role in the decision-making process.

Nonspecialists appear more inclined to discuss the conditions to be attached to the decision. They are the most highly critical speakers in the Ontario proceedings, adopting a confrontational attitude and attacking the impact study, the proponent's perception of the environment, and the proponent himself. They are of course relegated to the sidelines in the Ontario procedure because they act outside the party system.

Analysis of Participants' Presentations: Overview

There are clear differences among the three procedures in terms of the type of presentation public participants adopt. Presentations in the Quebec procedure generally emphasize environmental considerations. All types of participants adopt roughly the same type of moderately critical presentation that relies to a fair degree on the proponent's proposal, the proponent's assessment of the options, and a generous environmental vision. This presentation is found in its most typical form in statements by representatives of groups and organizations that are fairly specialized, are not specifically identified with the project's area of impact, and have no defined responsibility for managing the impact. These participants are also the most closely guided by the procedure and clearly reveal the direction the commissioners and the Bureau want the discussion to take. The Quebec procedure avoids negotiating the conditions, challenging the impact study, or entering into painstaking analysis of the impact.

The Ontario procedure is more oriented toward reaching a decision. This decision relates to the acceptability of the impact study, on the one hand, and the acceptability of the project on the other. The procedure favours contributions by interveners organized as parties and adversarial debate on the assessment of impact. At the same time, the procedure is politically determined in two ways. First, it has decision-making power: consequently, interveners have a tendency to negotiate with the proponent with the board acting as a neutral arbitrator. Local residents, speakers with responsibility, and nonexperts adopt this attitude. Second, the procedure is applied only to proposals originating with constituted public authorities. Consequently, it enables a political debate on the responsibility of these authorities and of elected representatives, in which case the discussion focusses on the environmental policy itself. Environmentalist groups, speakers from outside the area of impact, and specialists attempt to open this type of debate. The conduct of the proceedings does not allow them to steer the entire discussion in this direction, however, and the debate remains dominated by the assessment of the two types of acceptability.

The federal procedure is negatively perceived, with good reason. It is not a decision-making process; follow-up is vague; it is implemented by a federal panel to review proposals

involving only federal government responsibilities. The majority of participants are confused by the process and adopt a negative attitude from the outset. This attitude turns to debate on federal government policies and on the lengthy and cumbersome public consultation process, which participants do not want to be entirely gratuitous.

These procedures generally do not approach close negotiations on the project's integration into the environment—far from it. In fact, the conditions of integration are a very secondary theme for the majority of speakers. On the whole, participants make relatively little reference to the impact study, despite the fact that it is the central item of documentation. It must be noted that the purely consultative role of the boards, except in Ontario, does not promote practical debate on conditions of integration. It favours either broad social debate on the environment, as in Quebec, or political debate on government responsibility, as in the federal procedure.

CHAPTER VI: REQUESTS MADE BY PARTICIPANTS IN PUBLIC HEARINGS ON THE ENVIRONMENT

Public hearings on the environment are not only opportunities to inform the public and obtain its comments on a proposal and the accompanying impact study. At some times and for some participants, the hearing may become a kind of public negotiation over a project's conditions of authorization. The majority of public participants in the hearings perceive the hearings this way and file formal requests. These requests can be isolated in the participants' presentations: they are formulated differently than requests for information, judgements, and opinions; most often, they propose a condition to be attached to the project's authorization.

Analysis of citizens' requests allows a rough estimate of the impact of public participation on the authorization decision. The review board's report will recommend that the final decision-maker—the Minister of the Environment, Cabinet—attach certain conditions to the authorization of the project. Most if not all authorization decisions include a series of conditions. To what extent does the public succeed in convincing the board to accept its requests and to what extent does the decision-maker accept them in turn? Is the mediation conducted by the board members and the refereeing carried out by the decision-maker attentive to the public's explicitly expressed requests?

For the most part, citizens' requests are formulated in writing in the briefs filed prior to the public hearing. They are therefore formulated and written spontaneously, outside of the hearing's central dynamic. They are submitted primarily by representatives of groups and organizations, and by individual participants who can cite a certain expertise.

Participants in the Quebec procedure produce the largest number of requests, followed by participants in the federal procedure and participants in the Ontario procedure in that order. This finding may be explained by the nature of the proposals submitted for public review. It may also be explained by the nature of the proceedings and the way they are conducted. The Quebec and federal procedures are less formal, the first being oriented toward activism and the second having few constraints in terms of content. They allow participants to speak more freely and they make possible an overall assessment of proposals for which the authorization decision is far off and, most importantly, to be made outside the public hearing procedure. The Ontario procedure is more formal and directly involved in decision-making. It favours argument about the decision rather than negotiation over conditions of authorization.

In general, the boards take the time to analyze the requests before writing their report. They use highly detailed analytic grids based on inventory methods for this purpose, as well as environmental impact profiles. We will discuss the requests according to their inherent nature and according to the action they refer to or call for.

The requests deal with the project's implementation and construction conditions, and its functioning and operating conditions once completed. They also deal with special mitigation, integration, and planning measures. Finally, they deal with environmental monitoring and follow-up measures, instruments, and mechanisms. They refer to and call for different types of initiatives. They may be addressed simply and clearly to a recognized responsible authority—the proponent, a minister, a municipality, etc. They may cite the necessity of continued public participation. Finally, they may propose new control boards, contracts, joint action, etc.

Number of Requests

The public hearings deal with specific proposals, usually well advanced in the planning stage and well documented. The great majority of the documents made public essentially concern the project. Consequently, citizen's requests deal most frequently with the projects themselves and then with environmental monitoring and follow-up measures, which derive most often from the impact study and sometimes from the proponent's original proposals. Lastly, they deal with special conditions which are external to the project, most often involving material compensation to the community.

When citizens make requests concerning the projects, they may refer either to the project's design, execution, or operation. The largest number of requests concerning the project deal with its original design and may challenge the alternatives, the variations, the technological choices, the site, etc. Next, requests deal with the project's operation once completed. Thus, citizens' requests concern, naturally enough, the main subject of the assessment process and the public hearing: the project as submitted by the proponent and its direct impact on the environment in the course of its operating life. Participants are relatively uninformed about the construction phase and conditions on the building site, and they make few requests related to this subject.

Citizens make requests of largely the same nature in the three procedures. The largest number of requests always concern the project, followed by environmental monitoring and follow-up measures. This order is broken slightly in the federal procedure, in which equal numbers of requests concerning the project and planning provisions to be attached to the project were recorded. At the federal level, the projects under review are major public projects involving elaborate coordination among a number of bodies. Thus, participants may try to take advantage of the number of bodies involved to ask for adjustments to the project or to negotiate terms of acceptance. In the Quebec procedure, there are a very large number of requests concerning the assignment of responsibilities and tasks, as will be seen later. For the moment, we will simply

observe that the debate over responsibilities shifts requests away from the things to be regulated and toward the nature and distribution of responsibility for such regulation. Consequently, the discussion departs significantly from the central subjects—the project and its impact—to enter the political arena. In the Ontario procedure, almost all requests concern the project and environmental monitoring and follow-up. Public participants in the Ontario hearings negotiate the project's terms of authorization more directly than do participants in the other two procedures.

In all the procedures, the largest number of requests from the public concern the project submitted for review. The great majority of these requests are directed towards the project's design (integration, variations, alternatives). In the federal and Ontario procedures, requests concern primarily the project and secondly the project's start-up and operation. In the Quebec procedure, requests from the public also concern mainly the project. In addition, however, there are a large number of requests concerning construction conditions; participants in the Quebec procedure pay greater heed to the impact of the construction work than do participants in the Ontario and federal procedures.

The Addressee of the Requests

Of the public requests and conditions examined, less than half were specifically addressed. While the public is able to define precise conditions to be attached to the authorization of a project, it is unable to identify the authority responsible for imposing and enforcing these conditions. It is also possible that the public simply does not do so, because it regards the authorization procedure itself as a sufficient mechanism.

Of the specifically addressed requests, the greatest number are directed to a designated authority with power to decide or act: the proponent, an appropriate agency, the Minister of the Environment, etc. The others are fairly evenly distributed: some demand that the public be involved in implementing or enforcing the conditions through one form of participation or another; some propose new mechanisms—bipartite or tripartite commissions, roundtables, agreements and contracts between central and local governments, etc.

It would appear that the more a consultation procedure is directly oriented toward reaching a decision, the more focussed public participation becomes. Requests are then generally addressed to the appropriate body. This may be clearly seen by comparing the three procedures. The greatest number of specifically addressed requests is found in the Ontario procedure, the smallest number in the federal procedure. The Quebec procedure is closer in this respect to the Ontario procedure than to the federal procedure.

In all the procedures, however, most specifically addressed requests are directed to a designated responsible authority. Using the same principle as above, we might expect to find the greatest proportion of requests so addressed in the Ontario procedure, but this is not the case. Proximity to the decision also enables a freer exercise of influence and the consideration of new solutions. In the Ontario procedure, a far higher proportion of requests are addressed to expanded public participation and new mechanisms than in the other two procedures. From this point of view, the Quebec procedure appears rather like an arbitration process in which the public names realistic conditions that the arbitrator must take into account. The Ontario procedure appears more like a negotiation in which the parties reach agreement on new monitoring provisions. The federal procedure, which we have previously characterized as a broad public information exercise, now appears more like a complaints counter.

The Nature of the Specifically Addressed Requests

Review board members and ministers should clearly be most likely to heed the most comprehensive requests, those which bear on a specific point and name a responsible authority. These very precise requests should be the most likely to command a response. As the following shows, comprehensive requests are in fact the most likely to be accepted, especially if they concern monitoring and follow-up measures and if they are addressed to the appropriate ministers.

Citizens make few comprehensive requests; however, the great majority of these ask a responsible authority to review or refuse to authorize the project. Requests are often addressed to the proponent and concern an alternative to the project. The second most common type of comprehensive request asks a responsible authority, most often the Minister of the Environment, for monitoring and follow-up. Finally, the third most common type of comprenhensive request asks for continued public participation in the project; as the public is usually opposed to the project as proposed, such requests generally ask that the project be revised, and that the public be involved in the revision and in reviewing the revised proposal.

On the other hand, the public's comprehensive requests rarely include conditions for the project's authorization and rarely concern the public's role in the follow-up to conditions and monitoring provisions. Citizens prefer the creation of new mechanisms to their own continued participation. The reasoning seems relatively simple: they demand that the proponent revise the project and that they be consulted about the revised project, failing which they ask the authority responsible for environmental matters for monitoring and follow-up.

In cases reviewed under the Quebec procedure, comprehensive requests from the public represent a very small proportion of all requests. Most comprehensive requests are addressed to a responsible authority; they deal in equal numbers with the project and with follow-up and monitoring. On the surface, the requests made by the public in the Quebec procedure resemble those made in the other procedures. On the other hand, citizens make a relatively large number of requests for material conditions to be attached to the project's authorization in the Quebec procedure, unlike the other procedures. These requests are addressed to a responsible authority. With respect to the project, however, citizens are more likely to demand continued public participation and the creation of new mechanisms in the Quebec proceedings than in others.

In the Ontario procedure, the public specifically addresses most of requests. These requests primarily concern the project, and then follow-up and monitoring. While a high

proportion of both types of requests are addressed to a responsible authority, there are also many calling for procedures involving continued public participation and the creation of new mechanisms. Ontario citizens almost never demand conditions for the project's authorization.

At the federal level, the public specifically addresses a very small proportion of its requests. These requests concern the project, but a large number of requests concern material conditions to be attached to the authorization. In the case of the latter, the requests are addressed to a responsible authority, usually one of the proponent ministers.

The federal procedure is applied to large-scale projects still in the design stage. The Ontario procedure, on the other hand, is applied to precise proposals with completed designs; citizens doubtless think it unrealistic to formulate conditions, but they demand a partnership role in the authorization process and in the implementation of follow-up and monitoring measures. The Quebec procedure also reviews proposals with completed designs; the public attempts to obtain concessions in exchange for its support, making various requests concerning the project and monitoring and follow-up provisions.

Comprehensive requests related to the project concern first the project's operation after construction has been completed, and then the construction itself. They are therefore more oriented toward monitoring the project's operation than toward the project itself, unlike requests which are not specifically addressed. The public is more precise when making requests concerning the project's construction and operation; its demands are more clearly addressed, indicating a realistic strategy aimed not so much at challenging the project as monitoring its implementation and operation.

Public participants generally address comprehensive requests concerning the project in the same way. They direct their requests primarily to the government authorities responsible for drawing up and enforcing the relevant regulations. Secondly, they propose forms of continued public participation and sometimes the creation of new mechanisms.

Requests concerning the project's original design are more likely than the others to involve a form of continued public participation—subsequent consultations. In their requests concerning the project, public participants insist that the same type of consultation be resumed and continued if the project's design is modified following the first public consultation. For other aspects of the implementation and operation, they rely on the appropriate authorities and sometimes suggest mechanisms for intergovernment cooperation.

Only in the Quebec procedure does the public directly address requests concerning the project's original design to the appropriate authorities. These citizens see the project as something to be accepted or rejected in its entirety and their entire argument is oriented toward the basic decision on whether to authorize the project. In Ontario, the process allows interveners to enter into a type of negotiation or arbitration which may deal with variations on the project. In this case, the public enters a type of shared responsibility situation and insists on being included in the later stages of the process. At the federal level, the size of the projects, their stage of design, and the information-oriented nature of the hearing may easily lead citizens to think that public consultation is only the first phase of a longer public consultation process and leads them to want to see the consultation continued.

The project's start-up and the lasting effects it may have lead the public in both Ontario and Quebec to propose new monitoring mechanisms; in Quebec, these include public participation, which is considered an instrument of monitoring and environmental protection. Participants in the Quebec proceedings are almost alone in making complete requests concerning the project's construction. They address such requests primarily to a responsible authority, the appropriate government departments or local authorities.

Findings Concerning the Public's Requests: Overview

Participants in the federal and Quebec proceedings make the largest number of requests, those in the Ontario proceedings the least. In all the procedures, the great majority of requests are made in the briefs filed by public participants. The Ontario procedure's quasi-judicial formality, its system of parties to the proceedings, and the decision-making function it assigns to the consultation procedure and to the board tend to channel speakers' presentations toward specific points of contention. There are few requests, but they are precise and strongly defended. The Ontario public hearing favours requests for precise conditions to be attached to the project's authorization. The federal and Quebec procedures have a more political function, being intended to advise policy-makers. The Quebec procedure is oriented toward assessing the project and its impact. It is conducted by the commissioners in such a way as to enable them to advise the ministers. The commissioners play a very active role at the hearing, acting as inquiry heads, attempting, to gather as much information as possible, and the public is generous in its response. While the findings are similar for the federal procedure, it does not appear to be for the same reasons. At the federal level, the project's design is often still imprecise. The hearing is oriented more toward disseminating and explaining information. Citizens are involved in a decision-making process in which the actors and the moment of decision are not necessarily clearly identified.

In short, to present the matter schematically, the Ontario procedure seems to be oriented toward negotiation and arbitration among the legitimate interests involved. The Quebec procedure seems to be intended to produce a general recommendation of a political nature to a single decision-maker who is outside the public consultation process. Finally, the federal procedure seems to be intended to formulate the project's final features and requirements, and refer these to an interdepartmental coordinating committee.

The requests concern primarily the project submitted for impact assessment; they secondarily concern either environmental monitoring and follow-up measures or special planning and integration provisions not directly attached to the project or indispensable for its implementation. Requests concerning the project deal primarily with the original design—technological choices, alternatives, variations, elements, etc.; much less frequently, they concern its implementation, construction, and operation.

It must therefore be concluded that citizens respond to the invitation to participate in the public evaluation of a project's environmental effects by questioning and challenging the project itself. As has been seen, the majority of public participants take a position against the project. Regardless of the procedure, therefore, the public hearing moves toward a confrontational situation in which the public is the opponent to the project's authorization. This attitude is encouraged by some procedures—the party system in Ontario, the activism of the Quebec proceedings—and discourages discussion of monitoring instruments and incentives.

Citizens specifically address a very small proportion of such requests, and in most cases they do not know to whom to address them. Consequently, they tend to direct all such requests to the review board itself. The proportion of specifically addressed requests and the nature of such requests vary little from one procedure to another. The formality and the formation of parties in the Ontario procedure doubtless promote clearer articulation of requests, given the fact that parties are represented at the hearing by a lawyer and that preparatory work is necessary. The Ontario procedure admits requests directed towards new mechanisms and public participation more readily than do the other two procedures. As they are brought into the impact assessment procedure at an earlier stage, receive focussed information, and are involved in a public review based on an adversarial model, participants in the Ontario procedure are better informed as to the distribution of responsibilities and better able to address their requests to the appropriate body. As they are involved in something which resembles a mediation process, they can risk demanding new mechanisms and continued public participation. It may be said, abstractly, that as a general rule, the better informed the public is of the distribution of responsibilities for the matter under review, the more accurately it can address its requests.

The breakdown by procedure does not reveal any major differences in the nature of the requests or how they are addressed. The few slight variations may be explained by the general style of each procedure. The Ontario procedure, being more formal and legalistic and leading directly to a decision, favours specifically addressed requests dealing with the project itself. The federal procedure, being more informal, more oriented toward information, and leading to recommendations to a number of responsible bodies, favours the expression of general opinions and sometimes of conditions, the application of which would require coordination among several government departments. Finally, the Quebec procedure, being more adversarial, more political and politicized, and not having any direct control over the decision, encourages attempts to exert pressure on the decision: there are many requests; few of them are specifically addressed and they are less strongly oriented toward the terms of authorization.

CHAPTER VII: THE PUBLIC'S REQUESTS CONCERNING URBAN WATERFRONT INSTALLATIONS

Urban waterfront installations' are a matter of considerable public interest. Citizens state precise conditions for such development through various public consultation channels and in neighborhood forums. We will present an overview of the concerns and conditions cited by the public at public hearings for assessing the impact of these projects.

For this purpose, we have examined some proposals for major installations which were referred to the environmental impact assessment process and reviewed at public hearings: the extension of the port of Quebec City to the Beauport sandbank, the building of a dam across the Mille Iles River (Montreal); the building of a flood spillway on the Rivière des Prairies (Montreal); the extension of the port of Vancouver to Roberts Bank; the development of Samuel Bois Park on the shore of Lake Ontario (Toronto). We have compiled the formal requests made by the public in briefs filed with the environmental review boards and at the public hearings for all the proposals listed above. The public's conditions are quite consistent, despite the diversity of the projects. They might be considered basic terms of the social contract which must be drawn up for urban waterfront installations.

Citizens' conditions may be classified according to whether they are substantive or procedural. We will call substantive those conditions that concern the project itself, related installations, and environmental monitoring and follow-up. We will call procedural those conditions that concern the planning, management, and monitoring procedures for constructions, installations, and new facilities. In short, the public says not only what should be done but also how it should be done.

We have established the following general categories for the purpose of compiling and presenting the public's requests:

Substantive requests:

- related to the project's original design
- related to the construction phase
- related to the project's operation
- related to special provisions for integration, planning, and mitigation measures
- related to general subsequent follow-up and monitoring

Procedural requests:

- related to assigning the power to decide and the power to act
- related to public participation
- related to the creation of new or ad hoc mechanisms of planning, management, and monitoring mechanisms

Citizens' Positions on the Project

The public's general position on proposals for waterfront installations is initially negative. As a colleague put it, citizens consider waterway and waterfront environments to be "crown jewels" which must be left untouched. Faced with a precise proposal, however, the public agrees to negotiate the terms of its support because it finds the proposal contains items of interest to segments of the community or the community as a whole.

Nature and Design of Projects

The public is not ready to accept any and all waterway and waterfront projects. The appropriateness of the projects is fundamentally questioned in several ways. Citizens are especially opposed to projects which precede a real tendency toward development or which go beyond immediate current needs. They do not want projects that stimulate development. They invariably demand that existing facilities, structures, and installations first be used to their full capacity. They demand genuine alternatives to sites situated on the water. With these arguments, the public asserts, in practice, that waterways and waterfronts should be the last sites touched, and if they must be touched it should be as little as possible and definitely not for purposes of development as such.

For a project to be accepted, it must first be shown that it is appropriate in terms of the objectives of local residents. The projects selected should be those that have the most positive impact in terms of job creation. Finally, they should be projects that are integrated into local land use structures and do not threaten those structures, which requires that land use not be over-concentrated. The public is ready to consider the acceptability of projects that are integrated into the immediately surrounding community in physical, social, and economic terms.

While the public wants small-scale projects, it nonetheless demands that these projects be technically sophisticated. It expects attractive technical choices: flexible, alternative technologies selected because of their exemplary character. It also expects the facilities, buildings, and installations to meet high aesthetic standards. Finally, it expects there to be no rupture with the surroundings in terms of architectural and urban integration.

Citizens called upon to consider the acceptability of a waterway or waterfront project expect to review a complete and final design. They want to know about extensions and later additions in the same detail as the immediate proposal. They want to carry out the assessment once and for all and expect total honesty from the proponent.

With respect to the project itself, citizens make specific demands concerning both the project's construction and its integration into the environment. Waterway and waterfront projects should not involve the use of large amounts of land for parking space for the installation itself. Access to the site and automobile traffic on the site should be reduced to a minimum. Finally, the projects should not use space for their own purposes by including secondary service facilities. With respect to their integration into the environment, the use of waterfront land should be kept to a minimum and the riverbed should not be affected. The preservation of nature, of public spaces, and of the natural and architectural heritage should be considered priorities.

The preservation of waterways and waterfronts is considered a priority by the public. Development of any kind is secondary to this priority. To be acceptable, a project must be moderate, exemplary, and perfectly integrated into the immediate social and natural environment.

The Project's Construction and Implementation

Most proponents neglect to include short-term effects of the project's construction in their impact studies. Urban waterfront projects are often built over long periods, causing major disturbance to the waterway, the waterfront, and also the urban fabric. Citizens participating in the public impact assessment of such projects are very sensitive to this type of impact.

The public wishes to avoid lengthy disturbances in urban areas and consequently is opposed to projects being built in stages. It wants a precise construction plan, with a relatively precise schedule for the beginning of work and its completion. Just as the public does not want projects with possible later additions, so it does not want to risk unnecessarily drawn-out construction of uncertain duration.

The public's second greatest concern relates to access to the construction site. Citizens most frequently suggest that access routes be alternated and that traffic headed to the site be dispersed over several routes. Second, they demand special safety measures for heavy traffic to protect vulnerable members of the population such as children, senior citizens, and the handicapped. Finally, they often ask for a plan to redirect local traffic in order to avoid traffic jams.

The public also advances a series of requests and recommendations to safeguard the quality of the environment and the area during the construction phase. The most frequent are requests to protect residents' immediate environment through antinoise and antidust measures.

Next are requests aimed at preventing lasting damage due to the construction itself and at limiting the impact of the work required to restore the site. Citizens ask that the construction site occupy as little waterfront space as possible and that nothing be dumped on the riverbed or on private property. They recommend studies and monitoring to maintain the waterlevel, the free flow of water, and the water's turbidity.

Studies of the impact of a project's construction are not well-developed. Consequently, while the public consistently makes recommendations to reduce the impact during the construction phase, they mention and evaluate such impact essentially as it affects the quality of life in the area during this period. They deal with the lasting impact of the construction primarily through requests for relandscaping, such as the use of excavated earth to create a riverside park.

The Project's Functioning and Operation

Just as the public asks to see a complete and final proposal, and that the project be built in one stretch and not in stages, so it demands that the project's established boundaries be scrupulously respected. Often, for example, citizens demand new zoning in order to permanently fix those boundaries in writing. They ask that further development of the project, such as an extension or the addition of new activities, be integrated into the project's main design.

With respect to the project's functioning, the public often demands that operating procedures—for example, daily schedules, safety measures, emergency measures, volume of traffic — be written down and made public. Finally, as with the choice of technology, the public recommends that operating practices be the latest and most exemplary possible. To this end, citizens sometimes suggest training or recycling programs for the staff assigned to operating the project.

Finally, citizens suggest a series of measures to reduce the anticipated impact of the project once it is in operation. The first type of measure involves controlling industrial pollution of the water, the air, the land, and the habitats in which flora and fauna live and reproduce. The most numerous requests concerning aquatic environments are those dealing with controlling shoreline erosion. A second group of measures concerns safety problems posed by the handling of dangerous substances and by traffic on the body of water. The public is also very concerned about general safety, in terms of supervision and maintenance, on the site and in immediately adjoining public spaces.

The public's perception of the project's exterior appearance is based on an image of its own everyday environment, which in general is situated on the waterfront. Consequently, the public demands protection from the impact of the project's operation from this standpoint. In addition, the public often makes requests concerning the preservation of recreational activities, the quantity and quality of drinking water, and the visual aesthetic quality of the waterway and waterfront. The latter may involve, for example, maintaining the waterlevel and the ice cover.

Integration into the Urban Environment

The questions asked by citizens participating in public assessment of urban waterway and waterfront projects deal primarily with the projects' integration into the urban environment. In the main, these questions do not deal with specific mitigating measures or compensation; they mostly raise general planning issues. In addition, these questions do not raise special private concerns so much as collective issues.

First, the public wants comprehensive coordinated planning of public and private spaces, land and water, in connection with

these relatively important and pivotal projects. It frequently demands a regional development plan to determine how much space is to be used for each type of activity, and it generally asks that a special plan be drawn up for the development of recreational and tourism-related activities. In most cases, the recreation and tourism development plan is considered a precondition for and a restriction on the regional development plan. More specifically and less importantly, the public demands a waterfront preservation plan accompanied by special zoning regulations for waterside zones.

Second, the public is concerned about the water. Before proposing specific measures with respect to these projects, citizens demand that general plans and programs primarily oriented toward water safety and quality be drawn up. They ask for comprehensive water regulation plans embracing the management of the entire waterway in order to ensure year-round control over the flow of water, reduce the risk of flooding, and avoid too great variations in the waterlevel. They ask for general plans and programs to improve water quality, their main goal being maximum supplies of drinking water. In addition to these first general demands concerning water quality and water regulation, citizens are concerned about the water in two ways: they demand plans and programs to protect the shoreline and stabilize it in order to reduce the risk of flooding and erosion, and they propose tough measures to protect aquatic environments.

Finally, citizens consider the water as a prop for activities of all kinds and they see rivers and lakes as constituting a system. They demand that free circulation over the water and between bodies of water be protected and sustained.

In addition to pursuing general planning and management measures, the public takes advantage of the assessment and integration of major projects to launch development initiatives and to ensure the development of principles and measures to protect the environments in question. While the public suggests fewer conservation measures than development measures, it formulates the conservation measures as preconditions for development. The public mainly proposes specific conservation rules: total preservation of undeveloped islands, preservation and management of flora and fauna, no disturbance of the riverbed, preservation of and respect for the landscape and regional character, preservation of special aquatic zones, such as spawning grounds, the habitats of rare plants and wildlife colonies, etc. Next, the public proposes specific conservation and improvement measures: stabilization of the shoreline; construction of embankments to prevent flooding; bulwarks to improve the flow of water; definition, preservation, or establishment of marine conservation zones. Finally, it proposes measures concerning the management of public spaces and the maintenance of specific activities.

In almost every case, the public demands that agricultural activity near the waterway or coastal zone be maintained; it demands that acquired rights and the rights of the first inhabitants be respected, and that waterfront land be expropriated to establish preserves for public use. In some cases, citizens propose that public land be transferred to conservation societies to be used for educational or scientific purposes. Finally, the public often calls for information and signs of an educational nature to be posted in waterfront areas, and for channels and canals to be clearly marked out for reasons of safety.

Lastly, citizens frequently make requests for all kinds of special facilities. In general, these facilities fall into the category of compensation. Most often, however, they are basic facilities and measures with a collective function and intended for community use. The largest number of such requests concern the construction of individual facilities or networks of facilities for recreational and tourism-related activities: parks, floating platforms, footbridges, beaches, bicycle paths, belvederes, navigational locks, etc. Some concern conservation measures: migratory channels for fish, green belts, marine and aquatic preserves. Finally, a number of measures concerning public access to the water and the shoreline appear regularly in citizens' requests: access routes and paths, land reserved for public use, rights of passage, free public access, etc.

Contrary to certain widespread perceptions, citizens do not attempt to negotiate the terms of their support for major waterway, waterfront, and urban projects by requesting individual facilities or installations. They first express a general concern about land use and water management. They seek to broaden the discussion beyond the simple authorization of the project to impose a comprehensive and integrated planning philosophy. Only then do they propose specific facilities and installations; these are exceptionally consistent with their overall vision, which is dominated by concern with conservation, the development of recreational activity, and public access.

Monitoring and Follow-up

The public is not particularly familiar with environmental follow-up measures. Its requests in this area are limited and by far the least important. Given the threatened impact of the project, and especially the uncertainty over the project's final shape, citizens first demand planning mechanisms and monitoring instruments.

The public asks for comprehensive development and land use planning in the areas affected by the projects. This planning should produce guidelines and blueprints, and promote water and shoreline conservation policies. Next, as safeguards, they demand functional and sectorial zoning: zoning the shoreline strip, zoning waterside areas such as marshes, islands, and breeding grounds, and instituting restrictive zoning to promote the maintenance of agricultural and recreational activity. They ask that this zoning be rigorously implemented and enforced, and that offenders be subject to severe sanctions.

Beyond these first instruments of control, the public proposes all kinds of regulations to ensure that environments are protected, and also to control present and future activity: regulations concerning waterfront and waterway improvements, the flow of water, navigation, discharges, the maintenance of facilities and installations, industrial pollution, etc. These requests for strict regulations often go beyond the what is required to control the impact of the project under review alone.

Citizens take advantage of the public assessment to denounce the lack of monitoring for waterways and the waterfront, and to launch general plans to improve the condition of the area.

In addition to plans and regulations, the public demands that greater knowledge be obtained of the areas in question. Before asking for follow-up measures with respect to the project's impact, the public asks for general studies. First, it demands a general inventory to identify unknown possibilities that may be of use in the formulation of development and planning alternatives: inventories of natural sites, of the potential of the riverbed, of recreational potential. Next, it demands more specific and specialized studies of the natural oxygenization and clarity of the water, fish migration, fish resting and spawning grounds, and aquatic plants. These inventories and studies are requested not so much to monitor the project's integration and impact as to increase knowledge of the area in question. In more than one case, citizens asked that the new information requested and obtained be used to develop large-scale environmental information, instruction and popular education programs.

Citizens make a limited number of requests for monitoring the impact and integration of the project itself. The most frequent demand is for an operational plan for regular safety checks of the new facilities created. Citizens are also concerned about isolating the project's specific impact and propose a series of checks and comparisons for this purpose: pre-construction tests on the effects of embanking, a photographic record of water clarity and currents, a photographic record of the general evolution of the area before and after, the establishment of testing and measuring stations throughout the waterway. They demand specific and special follow-up measures when projects directly affect the riverbed, areas where there is a risk of erosion, or vulnerable habitats. Finally, citizens have asked for long-term cumulative social impact studies in several cases. In this connection, some citizens suggested that such a study could be used for project cost control and to reassess priorities for investment in planning and mitigating measures.

Citizens adopt a general perspective in the area of monitoring and follow-up: they are less interested in measures dealing essentially with one project than in measures that would contribute to the general improvement of waterway and waterfront areas. They do not appear ready to sacrifice everything for such measures, however, and are concerned about controlling total costs and expenditures. Citizens do not change their general priorities in the case of these projects.

In their requests concerning the nature of the project and specific mitigating measures, compensation measures, monitoring and follow-up, citizens express first a general concern with regional and sectorial planning. They do not want to allow changes affecting urban waterways and waterfronts solely for reasons of development and without a general land use plan. They do not, however, see these areas as "crown jewels." They accept projects which contribute to preserving, improving, or reviving waterways and waterfronts. These goals are valued not so much for environmental reasons as for social and cultural reasons. In the course of reviewing these projects, citizens discover the issues in waterfront use and they believe that the local community should be considered the prime interested party.

We will now briefly consider the relevant procedures proposed by the public.

Responsibilities, Procedures, and Mechanisms

In addition to formulating questions and opinions concerning the proposals and impact studies submitted, the public makes numerous precise requests before the environmental review boards, as has been seen. We believed it would be interesting and relevant to examine the parties to whom the public addresses these requests. For purposes of analysis, we have defined three categories. Requests may be addressed to a recognized, designated responsible authority: the appropriate minister, the proponent, the local government, etc. Requests may also be addressed to a procedure instead of an institutional or corporate body; here we distinguish between requests addressed to procedures involving public participation and those addressed to new mechanisms of dialogue, management, etc.

In practice, very few requests are specifically addressed. Citizens most often address their requests to the board members/inquiry heads, expecting them to forward their requests. When citizens themselves address requests made within the framework of public assessment of urban waterway and waterfront projects, they do so by demanding procedures to ensure continued public participation. This is not what we found in the case of other types of projects, where the public directs its requests primarily and almost exclusively to a single designated responsible authority, most often the Department of the Environment or the proponent.

The Designated Responsible Authority

Citizens address very few requests to a designated responsible authority in the course of assessing proposals for facilities or installations in urban waterfront areas. When they do so, they mainly address their requests to the proponent, demanding that the proponent assume the entire cost of the installations, the restoration work, and compensation. They also demand that the proponent comply with municipal regulations. In brief, they expect the proponent to behave as a good citizen and not to receive any special favours or exemptions from higher levels of government, over the heads of local authorities.

In some cases, the public addresses its requests to both the proponent and the governments responsible, primarily to demand protection and conservation measures. In any event, the public often has difficulty distinguishing between the proponent and the central government, as most of these projects are, directly or indirectly, government initiatives. Of local government, the public demands planning measures to produce land use guidelines and schemes, zoning regulations, and regulations to preserve the quality of the environment in question.

Proposals for facilities and installations in urban waterfront areas are complicated and involve many actors in lengthy decision-making and authorization processes. The public does not appear to know the specific body to which it should address its requests, with which it should negotiate, and from which it should claim damages. This last question is often raised, and the public has found no better solution than to ask that a single agency be created to forward its complaints.

The Participation of the Public and of Community Institutions

The great majority of the public's specifically addressed requests include provision for required public participation in one form or another. According to the public, these participatory forms should involve primarily the residents, the local community. In some cases, the public suggests that at the very least it be represented by local elected officials.

The most substantial demand contained in this type of request is for direct public participation in the final decision, for a measure of control over the decision. While some seek decision by general consensus, others propose either a referendum, a neutral decision by publicly appointed decision-makers, or a decision reached through genuine negotiations with the public. When citizens speak of the decision, they naturally mean the main decision on whether to authorize the project, and also the series of decisions on the conditions they have requested.

Beyond the decision, citizens demand much more extensive participation in the assessment process. They seek a role in drafting the guidelines for the impact study and in assessing the studies filed by the various participants, including the technical studies. Naturally, they demand to be involved in monitoring and follow-up, either directly through comprehensive public information and continued consultation, or indirectly through delegated representatives on monitoring and follow-up commissions and committees.

The most frequent request with respect to continued and systematic public participation, however, concerns assessing needs, defining territorial vocations, planning installations, providing compensation, and instituting mitigating measures. In this connection, citizens expect complete, systematic, and continuous information. They expect regular consultation and mechanisms ensuring significant and constant public representation in all phases of waterway and waterfront projects. They expect local residents to have a specific, distinct role in the public participation process.

Finally, citizens consider local elected officials to be their representatives. They regularly demand that local governments be directly involved in coordination and negotiation. They demand in particular that all development be under municipal control and remain so. More specifically, with respect to recreational and tourism-related installations, the public demands that the work be under the control of the local community.

Suggestions for New Mechanisms

Instead of designating a responsible authority to act on its requests, the public suggests the creation of new mechanisms, often without demanding participation.

As the public's requests mainly concern the project's integration into a general development plan, and as the public is particularly sensitive to the planning and zoning of shoreline areas, it has proposed on more than one occasion the creation of a national shorelines commission. This type of proposal is generally accompanied by secondary proposals: bipartite or tripartite shoreline zoning committees, and environmental inventory and surveillance committees. In all cases, the public expects coordinated planning involving local elected officials, regional governments, and the central government. Citizens sometimes propose the creation of regional or waterbasin development corporations.

With respect to the project itself, the public proposes the creation of commissions of inquiry whose first task would be to examine the various proposals for shoreline use, to assess the quality of their technical documentation, and to determine their mutual compatibility. These commissions could have an extensive surveillance role, especially in assessing risks, cumulative effects, and safety considerations.

As the public is interested first and foremost in shoreline installations, and as it supports proposals for public use of the shoreline for purposes of recreation and tourism, it proposes that any action in this direction be covered by strict intergovernment agreements and that intermunicipal corporations be created to build and manage these installations.

Finally, citizens have generally been very disappointed by the public review procedure for these major projects. They suggest the creation of special review committees for this type of project. These committees should have broad powers of inquiry, access to independent experts, and promote the creation of professional public interest organizations to evaluate these projects and create an impact assessment code of ethics.

Citizen requests directed to new mechanisms call for extensive local community involvement, broader terms of reference, signed agreements, and independent assessment procedures.

Overview

For the public, evaluating major urban waterway and waterfront projects involves more than a simple assessment of environmental impact. It involves a planned joint consideration of all the areas affected and of the urban region in particular.

The public's attitude is not primarily conservationist; it is in favour of enhancing shoreline environments. The public wants urban waterway and waterfront areas planned for public purposes, primarily for recreational and tourism-related activity. The public has a positive attitude towards any specific project that contributes to such public use of waterfront environments. On the other hand, the public rejects out of hand projects exclusively geared towards development as such, especially if local residents will not receive most of the socioeconomic benefits.

The public does not accept additional disturbance of the environment by the construction work. It expects this work to be carefully planned and scheduled, and to be accompanied by numerous measures to minimize disruption. With respect to the functioning of the project once completed, the public expects exemplary safeguards, a detailed and public operating plan, and of course long-term benefits for the community. The public feels better protected and compensated when the project is integrated into a regional land use plan, when a comprehensive recreational and tourism-related installations

program exists and when the project fits into this program. Improving water quality and promoting public use of the shoreline remain the central concerns.

The follow-up and monitoring requested by the public primarily express a need for information and support of environmental assessment goals. Beyond these first general objectives, they tend to be oriented toward safety and anticipating risks.

Finally, the citizens who participate in evaluating proposals of this type and who express their aims and concerns as described above demand continued and constant public participation—either direct participation or participation through locally elected representatives. This representation is not considered in terms of any administrative partitioning of the territory but rather at the regional level. To this end, the public proposs intermunicipal agreements, commissions, and corporations.

The systematic compilation and analysis of public requests submitted during the review of major urban waterfront projects reveals a keen interest in the planning and management of this type of environment. Public awareness and public mobilization have broadened the general parameters initially estabiished for planning this type of project in this type of environment. It remains to be seen how policymakers have responded to these requests and how they have altered their planning practices in these cases.

CHAPTER VIII: RESPONSE TO CITIZENS' REQUESTS: REVIEW BOARD REPORTS AND DEPARTMENTAL DECISIONS

The review board's report presents an overview of the public consultation and recommendations to the minister. The minister in turn issues an authorization notice. The form of the notice varies from one procedure to another, but it generally contains precise conditions drawn from the requests made by the public and forwarded by the board, among other sources. The boards forward a very small proportion of the public's requests. On the other hand, the minister responsible usually accepts most of the conditions recommended by the board. It can be said that, at best, the public assessment process collects a certain number of conditions for the project's authorization from the public participants. These conditions do not appear to derive from a process of negotiation but rather from an arbitration conducted by the board. The conditions named by the public in its requests do not emerge at the public hearing but mostly during the preparatory period during which the public participants draft their briefs.

Conditions by Procedure

Ontario boards include the largest number of conditions for the project's authorization in their reports, and it must be remembered that their reports constitute decisions. The Ontario procedure is clearly the one in which the boards accept the greatest number of citizens' requests. It should be recalled that in this procedure the public is organized into parties, adopts the formal behaviour required by the hearing, is often represented by a lawyer, and often has expert witnesses. Its requests are therefore more likely to be directly relevant to the project, well-formulated, and solidly argued.

In the federal and Quebec procedures, the board members are called upon to write a report containing a general overview for the consideration of the decision-maker. As they have no power to decide on the project, they are less motivated to attach conditions to this decision. They formulate few conditions and include barely one third of citizens' requests. These two procedures therefore tend to function as political instruments: the boards include those arguments that are most likely to influence the decision.

The environmental impact assessment process does produce results, which can be seen in the conditions attached to the authorization by the appropriate government department. These conditions are not derived from the board's report alone, still less from the public consultation alone. The ministers accept about one half of the conditions suggested by the boards and less than 20% of the public's requests. As these requests are mostly contained in the briefs filed prior to the public hearing, and as these briefs are generally filed by organized groups and associations, the effectiveness of the public hearing itself as a mechanism for negotiating the conditions of authorization is questionable. The hearing serves primarily to exchange information, and also to provide the board which is to exercise influence over the minister with a political instrument for this purpose.

This observation raises a series of important questions concerning public participation: How can the large number of requests submitted be handled? How can the public be assured that its comments have been listened to, even if they have not been included in the general recommendations? How can the process be continued and contact maintained with citizens who made requests? How can each request be followed-up? These questions directly touch upon the political nature of participation, the credibility of the public hearing procedures, and the openness of the impact assessment mechanisms. If these mechanisms were intended to be democratic, to open up the process to public participation, is it acceptable that immense discretion be maintained precisely when the result of the participation is analyzed?

The Nature of the Conditions

The requests picked up and reformulated by the boards concern first the project, then monitoring and follow-up, and finally specific measures for integrating the project. On the other hand, the public's requests concerning follow-up and special conditions are the ones most consistently picked up by the boards. The boards' strategy is thus to lessen the impact or provide compensation; they adopt an environmental policing role, attempting to enforce monitoring and guarantee follow-up. The impact of public participation on the project itself can thus be said to be diminished by virtue of being filtered through a board's report.

The requests and conditions cited by the boards with respect to the project are less focussed on the project's design than are those of the public. They also concern, to a very large extent, the project's construction and operation. It must therefore be supposed that citizens, being ill-informed about the project, formulate entirely irrelevant requests concerning its original design, which the boards consequently dismiss. It might also be supposed that the boards give priority to new information concerning the project's implementation coming from the public, such information being relatively scarce and vague in the impact study documentation. It would appear, in particular, that the boards reserve for themselves the power to influence the decision on the project's design, but are willing to forward requests concerning the project's implementation and environmental monitoring. They would then be adopting a strategy of exerting influence based on defending the public interest, including general, long-term interests not directly related to the project itself.

The conditions imposed by the minister tend even more strongly than those of the boards toward specific conditions, monitoring and follow-up. Ministers seem most willing to

accept input from the boards and the public with respect to these types of provisions. As the boards have already given priority to requests which are not expressly linked to the project, and as the minister most readily accepts input from the board when it consists of requests concerning conditions, monitoring and follow-up, it must be concluded that the public's influence on the project is progressively reduced at each stage of the decision-making process. Board members and ministers are mainly interested in compensation, mitigating measures, monitoring and follow-up measures that will reassure the public and win its support. Public assessment of environmental impact would therefore tend to contribute not so much to changes in the project's design likely to lessen its impact as to establishing conditions for integrating the project and making it socially acceptable.

In line with this conclusion, the requests and conditions concerning the project itself that are accepted by the ministers tend strongly towards monitoring the operation of the project once it has been completed. They concern the project's original design less frequently and very rarely its construction.

The Nature of the Conditions by Procedure

In general, the requests and conditions cited by the boards concern first the project itself, and then monitoring and follow-up. This is not the case in Ontario, however, where the boards demand primarily monitoring and follow-up. In the Ontario procedure, it may rather be supposed that the boards accept all of the public's requests concerning monitoring and follow-up and special conditions. The Ontario boards therefore conduct a kind of arbitration among the project as it stands, the impact study, and measures to increase the project's acceptability, favouring the latter in accordance with the point of view of the public. Boards tend to adopt this attitude in all the procedures, but in the federal and Quebec procedures they accept the public's requests in a highly selective way. The difficult position federal panel members find themselves in, often being caught between several actors participating in the proceedings, leads them to bargain over the project rather than attempt to deal with its design as such. In Quebec the commissioners deal with the project more than the board members in the two other procedures, although they accept fewer citizens' requests than do the Ontario board members. We have already described the Quebec procedure as more activist than the other two; here, we can partially confirm that it is less oriented by the commissioners toward negotiating terms of acceptability and more focussed on the design of the project itself. The commissioners basically try to influence the decision on whether to authorize the project. In the federal procedure, the exact opposite strategy may be observed; given the uncertain outcome of the decision-making process and given the nature of the proponent and the importance of the projects, the panels bargain over the terms of their support for the project, relying partly on citizens' requests.

The appropriate ministers attempt to modify the project in question when they issue the certificate of authorization or when they publicly announce the project's authorization. They can easily do so in view of the fact that they are most often the project's proponent. In Quebec, such modifications to the project are very frequently accompanied by specific conditions attached to the authorization certificate. In Ontario, the authorization is accompanied rather by monitoring and follow-up requirements. At the federal level, special conditions and monitoring and follow-up are attached to the authorization in approximately equal numbers. In fact, the ministers make a political move at this point and conduct a real arbitration, which is quite broad in scope at the federal level and in Quebec and rather narrow in Ontario. This may be due to the fact that the decision is contained in the board's report in Ontario, and as the boards are independent of the government department backing the project, they are better able to impose conditions on the department.

The ministers are quite attentive to the boards' requests and conditions. In some cases, for example the Boundary Bay Airport in Vancouver, the ministers adopt the requests and conditions proposed by the board outright. The board's report may therefore be considered a genuine political document. As we have seen, the minister rarely overturns the EAB's decision in Ontario. In Quebec, the minister responsible is more careful, accepting influence from his department and the proponents' lobby. The minister makes a clearly political move, however, greatly preferring to impose general conditions rather than acting with respect to the project or monitoring and follow-up.

The minister is relatively uninfluenced by citizens' requests. To begin with, these requests have been selected and reduced by the boards, and the minister has no direct contact with the public and its requests. Only Ontario provides an exception to this observation, for there the public may address the minister directly during the preparatory period of the impact evaluation. Many of the documents which contain requests are forwarded directly to the minister. In the case of Ontario, the direct link between the public consultation and the decision, which is formalized by the possibility of the public entering into direct contact with the final decision-maker, influences the EAB, which acts as intermediary. In the case of the other two procedures, how can we help but conclude that the review board secures its own position in the decision-making process by reducing the public's influence so as to increase its own credibility.

Requests and Conditions Related to the Project

The conditions and requests concerning the project put forward by the boards are significantly different from those put forward by the public. It would appear that in the federal and Ontario procedures the boards do not attempt, in the main, to change the project's original design; they are willing, however, to consider and accept all requests from the public related to the project's construction and start-up. Their attitude is focussed on reducing the impact of the project's construction and operation. In the Quebec procedure, the commissioners make recommendations primarily with respect to the project's design, and secondly with respect to the impact of its construction. They adopt the majority of citizens' requests concerning the project's construction and a significant number of citizens' requests concerning the project's original design. They do not consider the project an unalterable fact.

The conditions attached to the projects by the ministers generally display a shift towards monitoring the project's operation once it has been completed. They accept the great majority of the boards' recommendations along these lines,

and it is in this area that they accept the greatest number of citizens' requests. It is in Quebec that the project's design is most likely to be called into question by the public's requests, the commissioners' recommendations, and the minister's conditions; all participants in the Quebec assessment procedure seem to focus on the basic decision on whether to authorize the project. In the other two procedures, there is a clear shift towards conditions and monitoring and follow-up measures with respect to the project's effects even though the great majority of citizens had questioned the project itself.

Of course, citizens' requests do exert an influence on a project's authorization. The boards and the minister accept this influence primarily when the requests concern the project's construction and operation. They are mainly interested in the conditions for integrating the project into the environment, and they are responsive to citizens' requests in this area. When, however, they allow themselves to touch the project's design, they pay much less heed to the public's views and requests.

The Addressee of Requests and Conditions

Almost one half of the boards' requests and conditions are addressed to a specific body, this body being an authority with the power to act or decide. Their familiarity with the parties involved allows them more readily to identify the institution responsible. They accept the majority of citizens' specifically addressed requests. The more precise citizens are in addressing their requests, the greater the likelihood of their requests being adopted by the board.

On the other hand, the boards direct few requests towards continued public participation or the creation of new mechanisms. They accept very few citizens' requests addressed in this way. The boards address their requests in a strategic way, naming existing responsible authorities and indicating to the minister that the requests are realistic, realizable, and fall within a recognized jurisdiction. They do not suggest weighing down the final decision with the creation of new procedures, and still less do they support the development of new forms of public participation.

The ministers address almost all of the conditions they attach to the authorization to existing, designated, responsible institutions, adopting the great majority of the public's specifically addressed requests and all of the boards' specifically addressed requests; they even add new conditions, no doubt on the basis of departmental reviews of the projects. On the other hand, they are equally, if not more ready, to consider continued public participation in the matter and the creation of new forums for dialogue. They have a far more generous attitude towards public participation than do the boards. They are more willing and in a better position to pursue a political strategy of this kind.

As we have seen, the closer participants are to the decision, the more likely they are to specifically address requests and conditions, primarily to recognized responsible authorities, and the more they do so the more likely the boards and the minister are to accept the requests. This observation also holds when we compare the procedures. In the Ontario procedure, the board members specifically address almost all of their requests and conditions. In the Quebec procedure, the commissioners address few of their requests and conditions; they act as simple advisers to the final decision-maker, providing little guidance on how to follow or implement their advice. Panel members act similarly in the federal procedure. As they are at the fringes of the departmental decision-making process, they do not attempt to interfere with post-decision administrative matters, but confine themselves to exerting political influence on the decision.

Only in the federal procedure do the panels suggest new monitoring and follow-up mechanisms in any significant proportion.

Such proposals are realistic in the federal procedure, given that the decisions emerge from departmental agreements in ways which are not really institutionalized. Only in the Ontario procedure do the boards adopt a significant number of requests for mechanisms involving the continuation of public participation. In Quebec, the commissioners generally dismiss citizens' requests involving either public participation or the creation of new mechanisms.

Few of the requests made by the public are included in the ministers' decision, in any of the procedures. The boards forward very few of them, of which the ministers accept some. These requests are addressed to a recognized designated authority. The commissioners and the ministers are reluctant to consider the creation of new mechanisms, and even more to suggest or require the continuation of public participation. The federal and Ontario procedures are at opposite ends of the scale in this regard. The Ontario procedure, being comparable to an arbitration process and leading directly to the decision, adopts the largest number of citizens' requests and considers citizens as partners in monitoring and follow-up. The federal procedure is prepared to include in the decision the creation of new mechanisms requiring and governing interdepartmental coordination. In comparison with the two other procedures, the Quebec procedure appears more as an intragovernmental instrument for exercising political influence on the decision. The commissioners obtain information from citizens' requests; they explicitly adopt few of them and they do not address them in the same way. The minister's decision is more general and this is the level at which genuine arbitration takes place.

The Nature of the Specifically Addressed Requests and Conditions

The boards address the majority of their requests and conditions to specific bodies. They essentially concern the project and monitoring and follow-up. They are addressed to the proponent first and foremost, and then to the Minister of the Environment. They exclude public participation in assessing the revised project and they set aside the majority of citizens' requests involving new mechanisms for environmental monitoring and follow-up. The boards focus on the hard core of the decision: the authorization of the project conditional upon minor revisions and objective follow-up measures.

The ministers accept the board's arguments. They most often accept comprehensive requests. These are accepted because they clearly identify the proponent's responsibility for the project and the minister's responsibility for monitoring and

follow-up. The public consultation process certainly widens the various participants' areas of concern, but it does not fundamentally change the scope of decisions and methods. It must be considered a political instrument which allows citizens to penetrate the decision-making process if they accept the basic conditions and constraints.

In the Quebec procedure, the complete requests and conditions contained in the commissioners' report essentially concern the project, which is questioned as such. They are generally addressed to the proponent. Secondly, the commissioners suggest monitoring and follow-up measures. These are addressed to the Minister of the Environment. They adopt a simple strategy and a simple argument: to influence the decision by identifying points in the proposal which are unclear, to sway the decision so that it should include monitoring and follow-up. They do not take up citizens' diverse arguments (planning provisions, public participation, new mechanisms), due no doubt to their greater realism concerning the decision-making process and the sharing of responsibility. They thereby deprive themselves, however, of the possibility of exploring new practices.

The same type of argument and strategy may be observed in the Ontario procedure: the project, monitoring and follow-up are questioned; the proponent being addressed with respect to the project and the minister with respect to monitoring and follow-up. The boards' requests and conditions concern monitoring and follow-up more than the project, however. There is a large number of conditions concerning integration and planning. In addition, the boards do not hesitate to propose public participation as a mechanism for implementation and monitoring.

The Ontario boards play the role of arbitrator. They provide citizens with a guarantee that monitoring and follow-up measures will be implemented, and they involve citizens in the implementation of such measures. They add integration conditions that the public does not even call for.

The federal panel members make few comprehensive requests. Most of these are requests concerning monitoring and follow-up measures, most frequently addressed to new interdepartmental coordination mechanisms. Secondly, panel members formulate integration conditions and these are addressed to proponents. The project itself seems to be beyond the influence of the federal panels. Their comprehensive requests are aimed only at requiring guarantees through coordination processes. They confine themselves to the role of advisors to the appropriate ministers.

In the final analysis, there is little correspondence between the comprehensive requests made by the boards and the public's requests. The boards more readily adopt comprehensive requests made by the public, but they reformulate them. At the time of writing their reports and recommendations, the board members have heard the public, but they now adopt a different standpoint, oriented toward the decision and influencing the decision. Their reports do not provide an overview of the views expressed by the public, but rather a coherent set of recommendations to the decision-maker.

The decision-maker is a minister or group of ministers. The boards address their recommendations according to established areas of jurisdiction and the distribution of responsibility. As they have no control over the project and as they are addressing a public authority, they ask this public authority mainly for monitoring and follow-up measures. There is a slight variation among the three procedures in this respect. In Quebec, the commissioners' central position is elaborated so as to influence the decision on the project itself; in Ontario, the position is based on an arbitrated solution and does not call the project into question to any great extent; at the federal level, the project itself is a decidedly secondary question and the panel's position is oriented toward monitoring and follow-up. The differences between these positions are due to the differences between the procedures: in Quebec, the commissioners are advisers; in Ontario, they are decision-makers; in the federal procedure, they provide information. It may be supposed that the closer the procedure is to the decision, the more likely the boards are to play the role of arbitrator; when the procedure is further removed from the decision, or when the decision pending is an imprecise decision on a proposal which is still being developed, the boards are more likely to try to keep the question of the conditions to be attached to the project open.

According to our hypothesis, the minister's decision concerning the project's authorization is more likely to include requests and conditions that were comprehensive, for the ministers themselves issue comprehensive conditions.

In Quebec, the minister's decision contains conditions and positions concerning the project. Ministers are more precise and go further than do the commissioners. On the other hand, ministers are more moderate with respect to monitoring and follow-up requirements. They confine themselves to the essential decision and prefer to impose changes to the project and secondary integration and planning conditions only on the proponent.

In Ontario, the EAB report constitutes a decision. The minister did not use his power to overturn the decision in any of the cases examined. Consequently, the public consultation and influence process stops with the board members, who play an arbitration role which is much more liberal and more diverse than the arbitration effected by the minister's decision in Quebec.

At the federal level, as in Quebec, the minister's decision contains comprehensive conditions, especially with respect to the project itself and to secondary conditions. In this sense, the decision is closer to the public's requests than to those of the panel members. The federal departmental decision quite willingly accepts new mechanisms, which seem to correspond exactly to those proposed by the panels. It must be remembered that, in the federal procedure, the proposals often involve two government departments. In this case, interdepartmental coordination is necessary. The panel recommends this and the ministers adopt it. It must be admitted that, in the final analysis, the entire consultation procedure may serve primarily to effect this needed coordination.

Requests and Conditions Concerning the Project

Citizens are very precise with respect to the project's construction and operation. So too are the review boards, issuing

comprehensive recommendations; these recommendations give considerable priority to monitoring the operation of the project once it has been completed. The boards are interested in minimizing the impact rather than in calling the project into question.

The ministers adopt the same position; however, they also address their conditions concerning the project's design in a very precise way.

In the Ontario procedure, boards address all requests and conditions concerning the project's operation to a specific body, precisely identifying the government agencies and divisions responsible. Almost all their requests and conditions concerning the project's original design are also specifically addressed. The decision-making nature of the Ontario procedure obliges the EAB to take responsibility for addressing the requests, as it cannot rely on a higher authority to do so. By contrast, the Quebec commissioners do exactly that to a great extent, putting pressure on the decision-maker by formulating a large number of requests and conditions concerning the project's original design without addressing them to any specific body. The federal panels do likewise.

The majority of the ministers' requests and conditions are addressed, with requests and conditions concerning the project's operation being addressed in the highest proportion. The three procedures therefore seem to adopt the same strategy. Public impact assessment largely ignores the impact of the project's construction. While it provides for a review of the original proposal, the responsibility for the review falls essentially to the proponent. In all three procedures, the public assessment is aimed at making public authorities responsible for controlling the impact of the project's start-up and operation.

The Addressees of Comprehensive Requests and Conditions Concerning the Project

The boards adopt very pragmatic and relatively conservative positions. They dismiss, to all intents and purposes, all requests addressed to forms of public participation; they refuse them entirely where the project's original design is concerned. All of their requests and conditions concerning the project are addressed to responsible authorities. There are only a few requests suggesting new mechanisms to control the impact of the project's construction.

The ministers attempt to protect the proponent's initiative and responsibility with respect to the project and its construction. All the conditions related to the project refer to a single responsible authority. The ministers accept the creation of new mechanisms for monitoring and follow-up respecting the project's long-term impact.

Citizens' requests concerning the project are not accepted, as addressed, when they involve the creation of new control mechanisms and when they could instead be addressed to established responsible authorities. The ministers are, in large part, not informed of these requests as the boards themselves do not accept them. It would appear, therefore, that all the processes are oriented toward accepting only requests that are consistent with the established institutional, legal, and administrative division of responsibility.

In every procedure, the boards address their requests and conditions concerning the project to a single designated responsible authority. The federal and Quebec boards depart slightly from this norm, the Quebec commissioners accepting requests concerning the project's start-up and involving either public participation or new mechanisms, and the federal panel members accepting requests addressed to new mechanisms when these concern the project's construction.

The ministers adopt the same attitude as the boards, with only a few differences, depending on the procedure. The Quebec minister accepts, on rare occasions, the creation of new mechanisms to control the project's original design; the federal ministers accept new mechanisms to monitor the impact of the project's operation.

As has been seen, the public makes very few comprehensive requests. Of these, the great majority concern the proponent's project and they deal primarily with its original design, which citizens ask the proponent to revise. Despite slight differences among the procedures, in general the boards accept complete requests concerning not the project's design but rather the impact of its construction and operation. They address these requests to a responsible authority, usually the government department with jurisdiction over the field. The ministers impose conditions concerning the project's design on the proponents, but they do so without really having been informed by the boards of the public's requests concerning the project's design. Naturally, the ministers invoke the proponent's responsibility as a good citizen.

These simplified general observations bring us to the essence of the public consultation procedure for assessing environmental impact. If the purpose of consultation is to gather information on which to base the decision and to help formulate conditions to be attached to the decision, it must be recognized that the consultation as such does little to further the formulation of such conditions. When it does so, primarily concerning the project, the board's strategy departs from that of the public: the boards are primarily interested in reducing the impact of the project's construction and operation, while citizens see changes to the project itself as the basic way to lessen its impact. This is also the view of the ministers, but they act on their own initiative, without having been systematically informed by the boards of citizens' requests to this effect.

Findings Concerning the Impact of Public Participation on the Decision: Overview

In addition to considering the general influence of the different processes on public participation, and consequently on the quantity and nature of requests made, we have considered the influence of the public consultation as such and of the review boards. At the public hearing, the boards can encourage citizens to make requests or discourage them from doing so. Furthermore, they may filter requests to a greater or lesser degree when writing their report. The type of procedure used contributes to the ultimate impact of public participation on the minister's decision, but so too does the role played by the board and its analysis of the information brought to the hearing.

Public participation has relatively slight effect on the project authorization procedure in terms of requests made, accepted and forwarded by the review boards, and included in the final decision.

While citizens are able to make a very large number of requests and these are relatively diverse in nature, they do not succeed in designating authorities or mechanisms to carry out their requests. This may be a failure or it may be intentional. Citizens who are brought into the authorization procedure at a late stage and who are relatively far removed from the decision itself may simply be unable to see who could act on their requests, or citizens may intentionally bring as many recommendations, requests, and conditions as possible to the proceedings, using their first contacts, the board members, as intermediaries to forward their requests, without undertaking to designate the responsible authorities and mechanisms.

It would appear easier, however, for the boards to forward a properly addressed request; the appropriate minister will almost always heed such a request. The boards thus play an important strategic role. If they do not forward the requests, the ministers have little chance indeed of learning of them. In accepting primarily requests addressed to a specific body, the boards act first and foremost in a responsible way towards the ministers, suggesting to them possible valid conditions within the mandates of established responsible authorities. We have also observed that they are rather conservative in this respect; they forward requests which do not require the creation of new responsible authorities or shared responsibility, still less continued public involvement.

The boards filter requests in another way: they accept mainly those concerning monitoring and follow-up measures, and conditions for integrating the project. In addition, they consider the project in its completed form, in operation. Thus the great majority of citizens' requests dealing with the project's design are dropped. For the boards, the project must be assessed globally, in terms of the environmental impact of its operation and taking into account the measures which may be taken to control this impact.

In general, input from public participation—still considered in terms of the requests made—is most noticeable in the area of monitoring and follow-up with respect to the environment affected by the project. Citizens have not been able to have as much input through their requests into conditions of authorization. Finally, they have been unable to acquire new monitoring mechanisms and still less continued public participation. In practice, they have mainly obtained commitments from the appropriate ministers to observe changes in the affected environment.

The slight effect of public participation is mainly due to the public consultation process and the impact assessment and authorization procedure. Though citizens are involved in the public consultation, they remain relatively far removed from the assessment and authorization procedures. Their participation with respect to the project's design and the impact study is limited and begins at a relatively late stage. In addition, their comments are interpreted and their requests picked up by a government board that also has no direct connection with the project, the proponent, and the impact study. The findings of the public consultation are ultimately intended for a minister or group of ministers. These findings are consequently forwarded bearing in mind the nature of this authority, which has limited means (laws, administrative practices, policies, programs) to act with respect to the government, the proponent, or itself. The message the minister receives is basically to authorize the project in whole or in part, on condition that he undertake his responsibility for monitoring the project in the public interest.

The effect of the consultation process is doubtless to be found elsewhere: in the proponent's planning practices, in the role of the impact study in shaping the project's final design, in the political interaction among the proponent, the minister or ministers responsible, the public, and the board. Perhaps the proposals submitted and authorized are better for these reasons, more respectful of the environment; perhaps the impact study is more exhaustive and more reliable. The citizens who participated in the impact assessment fail to obtain real guarantees and real collective compensation, however; they do not even obtain any assurance that the controls will be implemented at the right time by the right authorities. If they can feel satisfied about their participation, it is because they have been made responsible with respect to the project in question and the environment.

The most unsatisfactory aspect of these public consultation processes, as revealed by this study, is the failure to record citizens' requests. In the French public inquiry procedure, all views expressed by the public must be recorded and considered separately. It is true that our procedures do not allow the systematic recording of all views, and this might not even be desirable, but there is nothing to prevent the boards from identifying, noting, and forwarding all formally expressed requests, with the assistance of their research divisions. Going further still, they could organize requests and integrate them, so as to make them more complete, if necessary. The decision-maker would then have access to all the requests made by the public. This procedure, if it were followed and known, would no doubt encourage public participants to conclude their contributions with explicit and comprehensive requests.

This analysis also shows that public involvement in the impact assessment procedure at an early stage and decision-making by an independent tribunal shielded from political pressure and general policies, increases the likelihood that public participants will make complete, realistic requests that can serve as a basis for negotiation. It is in fact desirable that the public have the opportunity to become involved in the procedure as early as possible, certainly no later than the drafting of the guidelines for the impact study. It is then easier to focus the public consultation and bring the real issues to the fore in a well-documented, substantive debate. The boards responsible for conducting public hearings doubtless offer the best forum for ensuring that citizens are brought into the procedure at an early stage. Ways to extend their mandates to the drafting of the guidelines should definitely be assessed. There are no doubt many ways to ensure the political neutrality of the boards, the board members and the public hearing itself. In our view, measures are needed to prevent the discussion from becoming politicized in the course of the hearing. The boards, the ministers responsible, and the ministers involved should avoid bringing aspects of the

discussion that are outside the hearing's purview before the public while the hearing is in progress; any new relevant material should be brought before the hearing before being brought before the public; the ministers responsible and the ministers involved should refrain from actions or comments related to the question under review for the duration of the hearing, etc.

The citizens participating in the hearings are not always able to express themselves fully, and there are no specific measures to help them formulate their requests and demands properly, except when the proceedings are formalized in a quasi-judicial way and citizens have legal representation. We have noted in reading the verbatim transcripts of the hearings that public participants were often interrupted and cross-examined, and that their comments and questions were picked up and reformulated, often readdressed. This behaviour certainly does not help public participants; its purpose is rather to help the board formulate its recommendations. As the commissioners will be able to write their recommendations calmly, without outside interruption, they should scrupulously respect citizens' right to speak. At this stage, the purpose is not yet to select the most valid information, but first to gather all the relevant information. Perhaps the possibility of naming a neutral person, who will have no subsequent role in the proceedings, to chair the hearing should be considered. It is unrealistic to expect a board member chairperson to refrain from acting as both board member and chairperson during the hearing.

Finally, the fact that there is no review whatsoever of the public consultation, no appraisal and no follow-up tends to deprive all participants in this consultation of responsibility. The public participants entrust their views to commissioners who are not obliged to include them in their reports. The commissioners' report is intended primarily to influence the decision; the decision-maker does not necessarily receive detailed information with respect to the consultation. A report on the consultation is written and made public, but its accuracy in terms of the public consultation itself is never assessed. Consideration should definitely be given to creating a mechanism to review the outcome of the consultation and ensure that requests are followed up.

Public consultation is more than an opinion survey; it is a social drama voluntarily prompted and inserted into a decision-making process. For the exercise to succeed, the actors must first appear on stage. This requires that the procedure have total credibility and that it have an internally controlled efficacy of its own. We consider two conditions to be essential: citizens invited to participate must have some control over their participation and related matters, including mastery of data and information, and control over their own statements and comments. Second, there must be an appraisal and review of the public consultation at the end of the process to enable citizens to monitor the results of their participation.

CHAPTER IX: PUBLIC CONSULTATIONS: EVALUATION AND OUTLOOK[1]

Public consultation is a form or stage of public participation; public participation being defined as the direct or indirect involvement of the people who stand to be directly or indirectly affected by a decision or action in making the decision or carrying out the action. Public consultation is the stage of participation at which information is distributed and opinions gathered in public. It is a form of participation insofar as citizens are indirectly involved in planning, decision-making, or management. Since 1978, there has been a tendency for public consultation to become the typical form of public participation, due primarily to new Canadian legislation and the initiative of government apparatuses. In the area of development, public consultation is generally used in the process of creating or modifying nature parks, elaborating regional development plans, and assessing environmental impact. In these three cases, public consultation is considered compulsory and necessary. It is explicitly defined in the relevant laws and regulations, the consultation procedures being laid down or formulated beforehand.

Consultation in the Decision-Making Process

Public consultations are conducted as part of a well-defined decision-making process concerning a specific proposal or subject: a park, a development plan, a facility, installation, or infrastructure. The consultation is carried out when the proposal or subject is at a fairly advanced stage of formulation and just prior to the decision on whether to adopt it or authorize it.

In the social and political debates that led to the formalization of the consultation procedures, it was held that public consultation should promote consideration of interests and effects as early as possible in the project planning process, so as to directly influence the project's nature, shape, and integration. In practice, however, the consultation is conducted relatively late in the planning process, as it must deal with a proposal. In addition, it is slightly removed from the planning process and included in a relatively autonomous process focussed on the decision whether to adopt or authorize a proposal that has already been presented. The public consultation therefore tends to deal less with the project—its nature, shape, elements, alternatives—and more with the decision—questions of acceptability, appropriateness, integration, and authorization.

The public consultation does not have a direct role in the decision, the decision being reserved for elected officials. None of the forms of consultation has any power of authority over the final decision-maker, with respect either to the decision or to follow-up. At most, the decision-maker undertakes to inform the citizens consulted of the decision. In practice, the consultation is oriented not toward the decision itself, over which it has no control, but toward the terms and conditions which should accompany the decision to adopt or authorize the project: the protection of acquired rights, safeguards and compensation, subsequent monitoring and follow-up.

The citizens initially invited to participate, through consultation, in elaborating the project and reaching the decision effectively enter a bargaining process in which they negotiate terms for their support of the project.

Consultation Restrictions

The public consultation procedures that have been established since 1978 are aimed, in a general and non-discriminatory way, at all citizens affected, strongly or slightly, directly or indirectly, by the proposal submitted for decision. They differ in this respect from other types of public consultation, which either were aimed at a restricted group defined by its degree of sensitivity to the project, or admitted only authorized or designated representatives of the communities affected.

In principle, the current generation of public consultations has neither the means nor the right to select the publics and the participants for the consultation processes. The rules of procedure are generous and inclusive: the time allotted to participants, the order in which they speak, and the form their statements may take are all designed to be non-discriminatory. The consultation takes the form of a large public meeting, held in the area affected, at which a moderator is usually responsible for ensuring that all preregistered participants have the opportunity to speak freely. In principle, the floor time allowed to the decision-maker, the initiator of the project, and their experts is limited and defined so as not to orient or limit public participants.

In practice, however, the distribution of information concerning the question under consideration, command of the nature and validity of this information, and familiarity with and access to the relevant documents are all factors which contribute to a preliminary filtering of public participation. At a further stage, the availability of time to follow the consultation process and the availability of means to prepare a brief or consult an expert constitute another system of filters. Finally, previous experience, recognized legitimacy based on professional expertise or representation, and the strategy of the board conducting the consultation, which wants to obtain maximum results, serve to filter public participants at a third level.

Public consultations therefore tend increasingly to involve participants who are consistently present at every stage of the decision-making process and consistently present at all public consultations. These include experts representing professional groups or acting in an individual capacity; representatives of organizations, interest groups, and community institutions; and often experts in participation and public hearings—known activists, lawyers, accredited experts, and even specialized firms. As a colleague puts it, we often find ourselves among "people of quality."

The original objective, which was to produce the widest and most diversified public debate possible involving the people directly affected, tends to be seriously compromised. Depend-

ing on the case, the public consultation may be transformed into limited public consultation panels, a series of specific panels, or even a consultative committee. Unlike pre-1978 forms of consultation, which may have resembled such panels, the current procedures do not require that effort be made to ensure that genuinely affected interests are represented. The most influential groups and individuals are included within a limited strategy on the basis of their knowledge or qualifications.

Consultation: Confrontation or Negotiation

The public consultation mechanisms created since 1978 differ from previously existing mechanisms by their new strategic orientation. The main goal of the previous consultation mechanisms was to allow the consulting body to exercise a sort of self-regulation over its projects and actions by taking note of the representations of the people consulted. In some cases, the self-regulation would go as far as the partial sharing of responsibility, maintaining contact between the consulting body and the consulted into the project's start-up and operation.

By centering on a decision and giving that decision a legal, sometimes quasi-judicial form, the current mechanisms favour the creation of parties, which engage in public confrontation before a moderator, who is at arm's length from the decision-maker and is required to be neutral by the rules of procedure or by virtue of his status. The public consultation procedures we have considered explicitly define the roles of the proponent and the person who requested the hearing, the latter being in principle opposed to the project. These two parties must bring their positions before the public, argue them, document them, and back them up with evidence.

This type of consultation, which is characterized by public confrontation, is beginning to generate devices to avoid confrontation, or to focus the confrontation on specific problems and issues related to the question at hand, or to neutralize it by replacing direct confrontation between parties with confrontation between experts representing the parties or testifying for them. To this end, the proponent itself now undertakes ad hoc consultations in most cases prior to the public consultation, the main purpose of which is to isolate specific points of contention and identify the groups and individuals directly affected in advance of the public consultation. The persons who requested the public hearing strive to file a collective request, rather than individual requests, forcing them to limit the reasons for their request to a common platform which spells out the problems and issues to be raised. Each of the parties calls experts to testify on specific points, which in the final analysis constitute a common ground. The orientation of the public consultation is thus shifted and the public confrontation on the overall question of the decision tends to be replaced by a public dialogue exercise dealing with the problem areas recognized by the parties. Those responsible for the public consultation do not yet perform the role of arbitrators in this exercise, but they act almost as mediators, attempting to advance the negotiations over the points in contention, which most often concern the project's integration or the integration of activities, and not the basic decision on putting them into effect.

The public consultation, the aim of which was to involve the parties in the decision and transform it into a collective choice, may thus become a mediation exercise dealing with a project's terms of authorization and implementation. New tendencies make this conclusion inescapable. The agencies responsible for dealing with requests for authorization consistently invite the proponents to carry out their own consultations and the reports on these consultations are added to the file; firms of experts specialized in public consultations are being set up and they are making an arsenal of increasingly sophisticated instruments available to proponents—inquiries, surveys, games and simulations, etc.; interest groups and community institutions affected by the project also carry out consultations, creating structures and mechanisms for conducting direct negotiations with the proponent. Some analyses of the new situations see these exercises as going beyond dialogue to cooperation.

Such innovations and manoeuvers to bypass public consultation concerning the final decision represent attempts to avoid public debate and political arbitration. Discussion of major technological and social policy choices can thus be set aside in favour of detailed settlements attending to specific interests. This orientation, which some consider innovative, organizes the decision-making process around an interaction among basically unequal and uneven groups and interests, as Schrecker has convincingly shown.[2]

These first three considerations allow us to hypothesize that there has been an important and substantial movement away from the objectives which originally inspired the formulation and institutionalization of the major public consultation procedures. The focus has shifted from the central question of the basic decision toward specific issues related to a project's terms of authorization and integration. The consultation's sociological field seems to be narrowing to favour interest groups and specialized groups, primarily at the expense of local interests. It would appear that the consultation procedures are currently being short-circuited and turned into mediation exercises— some would say cooperation exercises—among the interested parties.

These considerations raise various questions related to the short-term development of public consultation procedures and mechanisms, and consequently the development of forms of public participation. We will examine three questions: first, the displacement of the public by counter-experts; second, the anticipated withdrawal of the state from the role of moderator in the public consultations; and third, the ascendance of private technocrats and their role in the public negotiations over the projects.

Participation and Consultation: Citizens and Informed Citizens

When the public consultation deals more with the terms of authorization and the conditions of execution than with the decision itself, the goal of involving the citizens who stand to be affected in the decision-making process as extensively as possible, based on a direct democracy model, becomes less urgent and more focussed on details. The consultation's orientation itself becomes more selective, aimed at assessing

specific aspects and specific consequences of the project. The assessment then requires not so much an appraisal of the values connected with the project as a technical appraisal of the size of the risks and the consequences. The assessment is inevitably oriented toward objective, technical discussions that the proponents and their experts open and pursue. With this type of orientation, involving these types of participants, lay citizens are disqualified by the experts and counter-experts. Counter-experts may claim public legitimacy or claim to represent the public; they may appear as the representatives of organizations or as consultants for groups. Their position as counter-experts, however, their analysis, their approach, their arguments all tend to set them apart from the general, often confused set of elements that constitute the social debate in which they are participating. In addition, as counter-experts, they pursue their own scientific, professional, social, and economic goals, whether these are connected or not.

Once they enter the debate, the counter-experts must first face the experts. Their legitimacy, the weight of their arguments, and the relevance of their views will be measured against the scope and substance of the studies, analyses, and assessments submitted by the experts. In this way, they are indirectly brought onto the territory of the experts and the proponent they represent, consistently led to argue on the basis of technical objectivity. Not only do they accept the proponent's data but they indirectly adopt the attitude, conduct, and values of the experts and the proponent. In order to maintain their positions within the broader social debate, they must either break the complicity which ties them to the experts' presentations adopt specific, distinctive interests that may supplement the interests of the public.

Private counter-experts must face not only the private experts but also the public counter-experts—that is, experts employed by public regulatory agencies, government departments, committees, commissions. The latter have been dealing with the question under consideration from the outset; they have left their stamp on it and steered it through agreements negotiated with the proponent and the proponent's experts. Private counter-experts must therefore deal not only with objective technical documentation but also with a political text produced through concessions and compromises. If they do not associate themselves with either the private experts or the public counter-experts—in which case they would lose their specificity—private counter-experts are led to use the public consultation as a tribune where they primarily defend their objectivity and their professional position as social actors. They thereby obtain the status of informed social actors.

This new position occupied by the private counter-experts destabilizes the public consultation. It would be difficult indeed to refrain from destabilizing it and calling it into question, knowing that it is a costly process whose effectiveness is questionable given that the participants tend to be the proponent, the proponent's experts, public agencies, their experts, and a limited, informed public. There are many clear indications that some types of public consultation may be displaced by restricted panels of experts. The agencies responsible for conducting these public consultations have cultivated the need for private counter-experts, most often attached to major organizations, universities, research centres, or even consulting firms. These private counter-experts have access to privileged channels to obtain highly precise and highly technical information. In many cases, they are in direct professional communication with the proponents' experts and the consulting firms' experts, if indeed they are not courted by these experts. Finally, we are now seeing cases in which they are quite directly involved in the internal procedures of the regulatory agencies, being included, for example, in drawing up the guidelines for the impact study and assessing the impact study's acceptability.

If the tendencies we have observed continue to grow in strength, the function of public consultation as an instrument of participation will be directly threatened. We may expect to see proponents invited or compelled to conduct the public consultation themselves and include a report in their project file. The internal operations of the agencies involved in the authorization procedure will no doubt be modified to co-opt private counter-experts. It is not inconceivable that professional counter-experts, recognized as informed social actors, will seek to increase their standing and legitimize their position and role by entering into direct contact with the public themselves, through ad hoc consultations, inquiries, and surveys. At the worst, being members of professional associations, they will have to base their claims to status on their rules and code of ethics. As may be seen in current public consultations, experts, public counter-experts, and private counter-experts make up the core of a new corporatism which the state may well wish to substitute for the attempt at direct democracy in the case of projects and programs involving major technological and social issues.

The Anticipated Withdrawal of the State

As long as there was a social context which fostered challenges to the legitimacy and social effectiveness of major projects and programs, and as long as social protest groups brought the dangers and risks presented by these projects and programs to the attention of the public, the state had to play a moderating role and channel the social debate. To this end, public consultation on the environment has played an important role in Canada.

There are a number of indications that the state is not really inclined to extend its role as moderator, nor to bind itself more closely or in a more defined way to public consultation in the decision-making process concerning the authorization of projects and initiatives. At the outset, the types of projects and initiatives to be submitted to lengthy decision-making processes involving public consultation was defined in a restrictive way under the regulations. The government made a commitment to revise and extend the list of projects to be submitted to the process. Not only is the list of projects not being extended, however, but in fact it is being revised so as to limit the application of the lengthy decision-making procedures. This restriction of the list may be carried out directly by the ministers involved, who have the power to exempt projects and have discretionary powers with respect to the request for a public hearing and the hearing's terms of reference. The restriction of the list may also be carried out indirectly, through prompt action on the proposals submitted; thus, for example, the government may, in order to avoid public consultation as provided for in the established procedure, deal directly with the proponent so as to make the project acceptable before the documents are filed, or it may sound out the groups and communities affected in advance, thereby undermining the

potential basis for public consultation under the established procedures, which involve a request, a reason for the request, and a mandate based on the reason for the request.

The government is acting in this way because the first major consultations and the types of proposals submitted to the long procedure have shown, first, that the government was more often than not directly or indirectly involved in backing the projects in question, and second, that the issues and problems raised by the impact of these projects were, in large part, organized around the central problem of interdepartmental coordination among different parts of the state apparatus. The government thus found that the consultation referred it back to itself; confused about the logic of its internal and external actions, the government cannot consider binding itself more closely to the consultation procedure in order to reach decisions. Indeed, retreat is necessary.

Retreat is also possible. Not only does internal assessment of proposals submitted for authorization permit responsibility to be given to the proponent, it also encourages the proponent to undertake to survey and directly consult the public. The proponents' new methods, the expertise of the specialized firms, and the general effectiveness of these practices directly contribute to the general economy of the project and to its planning process. The consultations have revealed that it is possible to restrict participation to a limited, informed public. Being encouraged, informed, and supported, the private counter-experts may even take the place of the public counter-experts by participating directly in the private assessment of the project and its impact. By radically revising the established procedures in favour of procedures based on fair play, the government could reduce its own counter-expertise concerning the project to nothing more than abstract verification of the mechanisms. It could then turn inwards, insisting first and foremost on internal coordination in the form of government reviews of the projects submitted to the authorization decision process.

Acting in the public consultation arena according to the 70s model, the government intervenes by sector to follow up responsibilities delegated by each sector. The government thus set up several types of public consultation that intersect in practice. In considering the government's possible withdrawal from the arena of public consultation, we must also include the possibility that the types of consultation will be consolidated. Consolidation would consist of submitting to a single consultation procedure proposals that currently would be reviewed under several procedures on account of their field, impact, or subject. Consolidated consultation does not result from any single administrative and procedural rationalization goal. Its direct effect is to bring together the aspects of projects and their effects falling under the jurisdiction of different departments, to force radically different interests to merge around a common question, and to orient the debate toward harmonizing conditions on the basis of points common to all the overlapping aspects. Consolidated consultation produces an increasingly technical and specialized debate that emphasizes a new type of expertise: expertise and counter-expertise pertaining to the procedure itself, which is held mostly by legal advisers and experts in law. Consolidated consultation represents the government's withdrawal from the field of sectorial consultation; this is a significant withdrawal, with which problems of administrative and regulatory coordination replace political choices as the subject of the consultation.

The Ascendance of Private Technocracy and Its Role

Public consultation was conceived and launched as a way of involving the public in decisions. It used centralized procedures under the patronage of the government acting as moderator. It could have used other approaches: for example, decentralization and genuinely bringing together policymakers and the citizens directly affected. The government's withdrawal from the field of public consultation and administrative decentralization, which it seems ready to begin in the areas of planning and development, is directly dependent on the relationship of forces and of legitimacy.

The public consultation undertaken by the government relied on a minimum of rules and standards with respect to sectorial policy fields. The government's role as moderator was of course ensured by explicit procedures, but especially by the role of the government technocracy, which applied its skills and knowledge in line with specific and explicit standards.

The arrival of experts and private counter-experts to the consultation procedure and the development of parallel consultation procedures and devices have shattered the framework of consultation. Private technocracy may privilege negotiation over mediation. Strengthened by its specialized knowledge, but subject to the proponent's economic power of initiative, private technocracy is called upon to directly negotiate conditions of integration. This negotiation directly addresses local authorities, offering general economic advantages in exchange for a specific impact. In this sense, it can already be seen to be opposing public technocracy, which has general if not abstract standards, and being directly destabilized by local agreements.

Private technocracy has the initiative in interpreting standards, most often abstract and procedural—and may choose the method by which this done. In the area of social impact assessment, for example, the space to manoeuver is greatest when social impact is considered as objective, quantifiable data, and not as a broad collective issue. Private technocracy may introduce, at its leisure, all the elements of a negotiated agreement, until the advantages outweigh the drawbacks. Private technocracy has a wide choice of means and instruments of consultation by which to establish priorities. As it is not bound by formal procedures, it has the advantage over public technocracy of being able to test the effectiveness of alternative models and of apparently more objective instruments, such as surveys. It is thus able to back up the negotiations and their results with procedures that are directly linked to the type of result desired.

A contest thus arises between public and private technocrats with respect to legitimacy. The first are bound to general standards and limited to formal procedures; consequently, their effectiveness is of a primarily bureaucratic nature and depends on the internal structure of the government apparatus. The second are involved in obtaining a negotiated result which is balanced between losses and gains; they clearly display their interests and needs. The actions of public

technocrats are circumscribed by consideration of the common good and the goals of fairness and justice; they are oriented toward achieving the best possible solution in terms of vulnerable interests. Private technocrats tend to negotiate a net collective advantage, as measured in terms of organized interests and by the strength of the most powerful interests. Public consultation based on these types of professional expertise, one of which may be called bureaucratic technocracy and the other strategic technocracy, is fated to become a public negotiation limited to directly involved, demonstrable interests, and limited to the project's or program's exact area of impact. There are already indications of this tendency in some types of consultation procedures, in which participants must have an interest in the proceedings—the burden of proof being on would-be participants—and a fixed address.

The replacement of citizens by counter-experts at public consultations, the withdrawal of the government, which is now underway, and the formation of a private technocracy will bring changes to centralized consultation in the short term. There are both spontaneous and structured models currently at the experimental stage which tend to emphasize local problems and issues. Problems related to integrating the project and reorganizing the local fabric tend to replace broad social issues related to technological and development choices. In this case, participation in the consultation exercise is legitimized by and relies on the participant's belonging to or representing the community. These qualities are usurped or corrupted by self-styled experts and counter-experts and by people from outside the community, raising the question of the arbitrary and abstract nature of the terms local, collectivity, and local community.

In this context, the laundering of adversarial positions and interests, which replaces opposition with complicity, destabilizes classical social positions, traditionally established in relation to economic power and political power. Can these positions be said to be totally reestablished in the rules and social mechanisms governing admittance to the debate over technical questions and issues? The qualifying rules and mechanisms take the place of the traditional opposing positions only symbolically. They take advantage of a transitional stage in the process of social restructuring characterized by the declassification of professional fields; the exclusion of welfare recipients, the unemployed, the retired, and early retirees; the reorganization of local social relations by the emergence of new professional groups and the arrival of foreign workers.

The shift to the local level and the rising quality of participants in the public consultation processes promote mediated cooperation among partners. When the participants are "people of quality" and the issues are problems of integration into the local fabric, there is no basis and no means for confrontation in the context of a broad social debate around social issues. On the other hand, the mediation does not yet have legitimacy. Whether the negotiating partners are equal and whether they have shown a common, freely expressed will to participate in the procedure is not assessed and these conditions are not guaranteed. Neither is the mediator's neutrality assured, nor the ethics on which the mediation is based defined. The process of defining the subject for mediation is unstructured. There are no controls or safeguards to ensure that the positions of the participants remain equal throughout the mediation process. The conditions for participating in the process—such as representativity, access to information, and financing—have not been established.

Finally, the goal of the mediation has not yet been established. Should the parties agree to a decision, a collective contract, or a joint venture? Does mediation preclude recourse to arbitration? These questions and the search for solutions through experimental models must be addressed and promoted by public authorities. The government cannot withdraw from the field of public consultation without organizing the new dialogue mechanisms and legislating their form. If it does not do so, it must at least grant local authorities the political and legal means to institutionalize these new forms of dialogue aimed at elaborating genuine social contracts.

CONCLUSION:

DECENTRALIZATION, PARTICIPATION, AND JOINT ACTION*

When we consider the decentralization of the government apparatus and direct citizen participation in public affairs, it is tempting to isolate these practices, to consider their coherence in terms of their internal effectiveness. It is easy to be impressed by case studies, specific procedures, or ad hoc mechanisms, and to forget that these practices are not widespread, that choices related to them can be reversed, that the assessment of relations between citizens and government does not follow a linear progression. Why would elected governments share with citizens the power they have obtained with such difficulty? Why would citizens organized into interest groups agree to circumscribe their interests, temper their means, and demobilize for the benefit of public administrations?

Decentralization and citizen participation sustain and are sustained by new political attitudes and new demands for social and administrative efficiency. They are supported by powerful social tendencies such as rising levels of education, complex bureaucracies, and large-scale government intervention. Seen in this way, they appear more as experiments than finished models. The outcome is not known and cannot be known; they may lead eventually to new social contracts based on cooperation, dialogue, or social action.

There currently is no indication that decentralization and citizen participation are planned, systematically organized, or widely regulated practices. They were launched by governments in conflict situations in which it was necessary, above all, to control social activism. They were launched in specific fields, in which potential conflicts gave rise to fears that traditional methods would be ineffective. Finally, more often than not, they served the difficult but necessary purpose of coordination within the government apparatus.

Attracting citizens and organizations to participate in the mechanisms, whether institutional or ad hoc, has rarely been accomplished without the pull of conflict situations. Success has been partial more often than not and readily explained by the general context of exacerbation of the conflict to which the decentralization and participation mechanisms themselves contributed. Finally, citizens have most often participated suspiciously and sullenly due to the unequal resources available to different participants and the fact that parts of the civil administration circumvented the process, sometimes underhandedly.

In the final analysis, the relationship between decentralization and participation is ill-defined. The issues and strategies of each have not yet been clearly distinguished. While decentralization necessarily implies or calls for participation insofar as it involves new actors in the planning and decision-making process, it is not clear that participation also necessarily implies decentralization. While participation is best conducted in a specific local context, its effectiveness may depend on its proximity to the site of power and of the final decision.

Given the thrust of this discussion, examining participation would have the greatest heuristic value. Participation implies democratizing choices involving the allocation of resources, decentralizing the management of services, taking bureaucratic decisions that affect citizens' lives out of the hands of professionals, and demystifying decisions on planning criteria and spending. Participation will remain incomplete as long as it does not also embrace the material basis of the decision, the decision itself, managing implementation, and monitoring and follow-up instruments. Seen in this way, it must meet the conditions of a learning process which can lead to joint action or coproduction (Susskind and Elliott 1983).

Principles and Conditions of Joint Action

Participation may be called joint action when citizens and official government representatives jointly elaborate and implement public policy. This is entirely different from government action, whether subject to public consultation or not, and from collective action by citizens, initiated by them, under their control, and aimed at their objectives. Joint action requires two independent partners who meet regularly or on an ad hoc basis in one or more areas of public policy.

Both partners must be mobilized for this meeting to take place. Both must provide mobilizing information based on the aims of the meeting. Unlike objective information, which is oriented toward truth, accuracy, and completeness in relation to its subject, mobilizing information is focussed and oriented according to each party's subjective position. It is not intended to swamp the other party with an accumulation of facts, nor to demonstrate the accuracy of the facts in a consistent way. In joint action, the accuracy of the facts is secondary; the emphasis is on identifying and communicating each party's images of an area of common action. By way of illustration, the very lengthy process of jointly drafting guidelines for the impact assessment included in some environmental impact assessment procedures are exemplary. Decentralization through neighborhood workshops and certain routine administrative practices can have a high mobilizing information value, as would posting plans for installations and development projects on the intended sites.

Joint action is performed by two partners with unequal, totally disproportionate means. The history of citizen participation is

* This text, presented here as a conclusion, was prepared to be delivered at a seminar on new public management methods at the fifth congress of the ACFAS held in Ottawa in May 1987.

short, most groups and association are not organized to participate, and citizens and public organizations are diverse—necessarily so.

The problem raised here is enormous: how can citizens whose participation is indispensable be helped without compromising their independence? First, it seems clear to us that groups and organizations should receive generous subsidies. It must be recognized that they do work for which they are not necessarily prepared; if they did not do this work, it would have to be done at the expense of public administrations. It must be recognized as well that a clear correlation has been observed between the financial assistance groups receive and the results achieved by standing large-scale joint action procedures. Second, the initiators of joint action must make their own expertise available to the other parties. This could include making technicians and experts available on free loan and distributing objective and technical information; it could also involve the stimulation exercise and the production of alternatives. In the case of neighborhood workshops, for example, the elaboration of projects and actions should be partly decentralized and conducted locally through open processes that are accessible to the public. Experts or counter-experts working for an environmental assessment board should do part of their work locally, in public workshops open to direct public influence.

Joint action requires a politically neutral context and terrain in order to proceed at its own pace. It must certainly be removed from any political line and also from the specifically political dimension of government. It must therefore be located at the executive and administrative level. The government actors involved need not be civil servants from the appropriate departments; they could be advisers, often appointed on an ad hoc basis, with special powers so they may disregard traditional administrative divisions and go directly to the government's central core. Commissions of inquiry, environmental assessment boards and mediation processes could serve as examples. The government apparatus and political actors will still have to adopt a reserved attitude so as to avoid untimely comments and actions concerning matters subject to joint action. In the long term, joint action should be formalized as a defined procedure through laws, regulations, and administrative guidelines. The passage of laws and orders in council establishing conditions for public consultation in the area of environmental impact assessment (in Ontario and Quebec, for example) has endowed those processes with considerable credibility.

The Need for Debureaucratization

Public management assigns a high value to rational administrative and procedural organization. It also assigns a high value to joint action, which is in many respects incompatible with the traditions attached to rational organization. In joint action, procedures are not codified or do not exist; the actors are diverse and their expectations do not coincide; their qualifications are less important than their activism; the rules of the game can change. It would be unthinkable to manage neighborhood services or environmental mediation procedures like a department in a bureaucratic apparatus. There must therefore be a willingness to change and move in a different direction, but without an established helmsman, according to the pace of the learning process.

It must first be admitted that the process may be prolonged; the length of each stage may vary and may differ from what is usual in bureaucratic administration. For example, the practice of not carrying over the balance from one financial year to the next is absolutely counter-productive in any joint action process. The means of setting times and durations is different: the long term is privileged over the short term, the schedule of activities is not established at the outset, the process is organized in time so as to give priority to learning processes, the pace is not set according to a rational progression in which all the stages are logically connected.

This does not mean that these processes are necessarily lengthier than traditional bureaucratic processes or that they are less efficient. The decision or action appears less as a coherent construct than as a spontaneous creation.

Bringing Processes and Issues to the Local Level

Participation aims to democratize decision-making and administrative apparatuses. In line with these goals, participation mechanisms were opened up in a wide and non-discriminatory way. All citizens were considered equal before the proceedings, regardless of the issues raised or the areas affected. In order to reach local citizens the accepted compromise was to hold local information sessions and to conduct part of the procedure locally. In the area of urban management, the opening of neighborhood offices pursued the same goal.

Joint action is more demanding and requires choices entailing greater risk. The most immediate partner, for both the decision and the action, must be identified, mobilized, and accorded priority. This partner must demonstrate an immediate interest in the matters in question. Joint action embraces those local groups and organizations that can demonstrate a direct interest in the decisions and actions involved. The financing of public participants should take account of the following criteria for the allocation of funds: the participant's demonstrated direct interest in the matter and demonstrated connection with the area. Following the alternative path, aimed at involving the most useful participants for reaching the best decision, means favouring groups and organizations that have developed universally valid expertise in general fields and leads to the realm of the experts.

Local and grassroots groups and organizations should have the services of their own experts, from whom they can obtain the information and technical support that they themselves have identified as necessary to their contribution. Experiments in decentralized neighborhood management in which the experts belong primarily to the central administration are praiseworthy; the experts bring with them ready-to-use information or documentation prepared according to the central administration's standards of efficiency and usefulness. Moreover, they bring with them certain concepts of objectivity and rationality. Local and grassroots groups must be able to hire their own experts, assign their mandates themselves, and ask questions not necessarily foreseen in the offices of the central administration.

When a central administration decentralizes, or decentralizes part of an administrative or decision-making process, it must run the risk of fragmenting or splitting its political practices. Emissaries from the central administration must have clear mandates in defined fields: they must be able to negotiate agreements locally, make decisions on site, and sign agreements and contracts which can be locally implemented and monitored.

In this connection, the matters that are the objects of joint action must be directly relevant to the local level and lend themselves to realistic decisions and actions that can be carried out at the local level. The partners in joint action must have the courage and also the humility not to broach questions and issues related to national policies within the framework of their cooperation. The most difficult aspect of their cooperation may well be delimiting and exactly defining the area in which they will exercise their relative autonomy in decision-making and action. In this way, local knowledge will be turned to good account and the means and instruments of the communities will be used. This does not exclude innovation or expansion; on the contrary, these are promoted and will, in the end, contribute to creating more general processes. Joint action to develop urban planning blueprints has shown that operations begun at the neighborhood and district level can produce general orientations for the entire metropolitan area. In the field of environmental management, mitigating measures, monitoring, and follow-up have most often ensued from the definition and conduct of local experiments based on local problems.

Joint Action and Coproduction

Like participation and decentralization, joint action can serve to control existing or potential conflicts. Conflict, by definition, arises from the subjective perception that there is an obstacle. It is most easily anticipated by rational, hierarchical bureaucratic administrations; rationally, they must perceive potential conflict in order to bypass it and thus carry out their programs and achieve their goals. Formal public consultation and participation exercises have most often been conceived and carried out against this background.

Urban protests and environmental protection movements are motivated by real issues in the areas concerned as much as by the one-dimensional definition of conflict perceived by rational (government) administrations. In some cases, these movements have been the victims of their own lack of rationality, which leaves them open to any attempt to disband them.

Joint action based on real conflicts that are differently perceived opens a limited area of coproduction between protests and hierarchical administrative procedures. It is a learning process relying on distinct partners whose survival is safeguarded by their distinctness; as such, it makes it possible to define limited areas of action and agreement. It cannot, by definition, lead to the disappearance of either of the partners or to the disintegration of their adversarial material basis. It only permits areas of agreement and coproductions limited in time and space. Just as, in the area of labour relations, a collective agreement does not lead to the dissolution of the union or of its area of struggle but rather reinforces it, so it is with local joint action to produce and manage facilities and services, and so it is with joint environmental action to produce and manage mitigating measures, monitoring and follow-up.

In terms of the balance of social forces, participation oriented toward joint action has only resulted in granting citizens increased responsibility. The lengthy and sometimes coordinated preparation of the public assessment of environmental impact, for example, has led to extensive public involvement in difficult areas. Citizens have adopted an attitude of shared responsibility when they have been adequately informed, listened to, and heeded. Proponents have prepared imposing impact studies using sometimes unclear frames of reference; some have voluntarily met with the citizens affected in order to focus the study and outline the major mitigating measures. Government department representatives have begun the difficult process of internal coordination within the government apparatus, and in more than one case, infighting between parts of the apparatus has given way to common effort to ensure the best possible forecasting and monitoring.

Of course the mechanisms which have compelled this granting of responsibility are not perfect and can be bypassed in favour of private strategies. Some changes to laws and regulations may yet be necessary to perfect the joint action mechanisms. We believe there is greater promise, however, in changes to operating practices than in changes to the laws and regulations. These practices could bring new advances on two fronts if they were carried out with determined leadership: first, institutional advances to reinforce and extend the foundations of the committees or boards responsible for initiating or guiding the joint action. In the past, the practices of these committees and boards have not given rise to lasting institutional byproducts, demonstrating their weakness within the government apparatus, their relative isolation, and their political and administrative instability. Some have recently begun to examine their own operations or have undertaken new actions, such as forecasting; these are positive indications of institutional guarantees. The second type of advance is in the direction of social contracts as a way of giving institutional form to the outcome of the practice and perpetuating the practice's accomplishments. Exercises in participation generally have not led to written agreements or explicit contracts between government representatives, proponents, and communities. They have not produced byproducts for society and rarely even follow-up mechanisms. Initiatives in this direction are to be found in parallel conflict resolution mechanisms (such as mediation and negotiation), which are significantly different from those oriented toward joint action (such as consultation and participation).

NOTES

CHAPTER I

1) Robert B. Gibson (1975), "The value of participation", in P.S. Elder's *Environmental Management and Public Participation*, published by the Canadian Environmental Law Research Foundation, Toronto.

CHAPTER II

1) A.P. Grima, "Participatory rites: Integrating public involvement in environmental impact assessments," in *Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience*, Whitney and MacLaren, eds. Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1985, pp. 33-35.

2) P. Emond, "Participation and the environment: A strategy for democratizing Canada's environmental protection laws," in *Osgood Hall Law Journal*, Vol. 13, No.3, 1975, pp. 1783-837.

3) P. Wilkinson, "The role of the public in environmental decision-making." In Dwivedi, *Protecting the Environment*. Coop Clark, 1974, pp. 21-250.

4) Sewell and O'Riordan, "The culture of participation in environmental decision-making." *Natural Resources Journal*, Vol. 16, January 1976, pp. 1-21.

5) Hydro-Québec, *Problématique de la consultation à Hydro-Québec*, Direction des communications, 1984.

6) Eidsvik, "Le public et la planification des parcs au Canada," in *Parcs*, 3(1), 1978, pp. 3-5.

7) S.R. Arnstein, "A ladder of citizen participation," in *Journal of the American Institute of Planners*, July 1969, pp. 216-224.

CHAPTER III

1) Canada, FEARO, *Revised Guide to the Federal Environmental Assessment Review Process*, Ottawa, 1979.

2) Canada, *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, P.C. 1984-2132, June 21, 1984, Article 7.

3) Canada, *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, P.C. 1984-2132, June 21, 1984, Article 2.

4) Canada, FEARO, *Environmental Assessment Panels: What They Are: What They Do*, Ottawa, 1980, p. 9.

5) Canada, FEARO, *Environmental Assessment in Canada: Summary of Current Practice*, Ottawa, 1982, p. 10.

6) Canada, *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, P.C. 1984-2132, June 21, 1984.

7) Canada, FEARO, *Eldorado Uranium Refinery R.M. of Corman Park, Saskatchewan: Report of the Environmental Assessment Panel*, Ottawa, 1980, p. 10.

8) Ontario Environmental Assessment Act, Revised Statutes of Ontario, Chapter 140, 1980, August 1982, art. 5, para. 3.

9) Idem, article 9.

10) Ontario, Statutory Powers Procedure Act, chap. #84, article 10.

11) Ontario, EAB, Chairman, *Colonel Samuel Bois Smith Waterfront Area* Master Plan, Verbatim Transcript, 1980.

12) Ontario, EAB, Chairman, *Thunder Bay Community Auditorium Verbatim Transcript*, 18 January 1983.

13) Ontario, EAB Chairman, *Ontario-Hydro-Eastern Ontario Transmission System Expansion*, Verbatim Transcript, 10 November 1981.

14) S.R. Arnstein, *op.cit.*, 1969.

CHAPTER VII

1) This chapter is based on a paper delivered at the Conference On Protecting Urban Waterways held in June 1987 at the Centre Jacques Cartier in Lyon.

CHAPTER IX

1) This chapter is based on a paper delivered at the conference held by the urban planning section of ACFAS in Chicoutimi, May 1985 and published in the proceedings of the conference.

2) T.F. Schrecker, *Political Economy of Environmental Hazards*, Law Reform Commission, Canada, 1984.

BIBLIOGRAPHY

I — ARTICLES

Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* July: 216-224.

Emond, Paul. 1975. Participation and the environment: A strategy for democratizing Canada's environmental protection laws. *Osgood Hall Law Journal* 13: 783-837.

Forum Prévisionnel. 1976. Débat public et choix collectif. *Futurible*, 335-357.

Gibson, R.B. 1975. The value of participation. In *Environmental Management and Public Participation*. (R.S. Elder, ed.) Canadian Environmental Law Research Foundation, Toronto.

Group. 1977. Environmental law: Public participation in environmental impact statement process. *Minnesota Law Review* 61:363-381.

Hurtubise, F.G., and R.G. Connelly. 1981. Public participation in the Canadian environmental assessment and review process. In *Environmental Impact Assessment*. New York: Pergamon Press.

Hydro-Québec. 1984. *Problématique de la consultation à Hydro-Québec*. Direction des communications, Hydro-Québec, Montreal.

Lucas, A.R. 1976. Legal foundations for public participation in environmental decision making. *Natural Resources Journal* 16:73-102.

O'Riordan, T. 1977. Environmental ideologies. *Environment and Planning* 9:3-14.

Parenteau, R. 1984. Aménagement et environnement: mécanismes québécois de consultation populaire. *Contact* 5:3-14.

Revue Aménagement nature. 1983. Information et consultation du public, enquêtes et auditions. Paris.

Rosener, J.B. 1978. Citizen participation: Can we measure its effectiveness? *Public Administration Review*, 457-463.

Sewell, W.R.D. and T. O'Riordan. 1976. The culture of participation in environmental decision making. *Natural Resources Journal* 16:1-22.

Stenberg, C.W. 1972. Citizens and the administrative state: From participation to powers. *Public Administration Review*, 190-198.

Strange, J.H. 1972. The impact of citizen participation on public administration. *Public Administration Review*, 457-470.

Susskind, L., and A. Weinstein. 1980. Towards a theory of environmental dispute resolution. *Boston College Environmental Affairs Law Assocation* 9:311-357.

Teniere-Buchot, P.V. 1981. De la participation aux décisions publiques. *Futurible*, 47-64.

Wilkinson, Paul. 1974. The role of the public in environmental decision-making. In *Protecting the Environment*, (Dwivedi, ed.)

II — GENERAL TEXTS: NON-GOVERNMENT DOCUMENTS

Barker, Anthony. 1979. *Public Participation in Britain* London: Bedford Square Press.

Olivry, Didier. 1985. *Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la participation et à la gestion des projets hydrauliques*. Thèse de doctorat, Paris XII, Paris.

Germes. 1985. *Les politiques de l'environnement face à la crise*. Cahiers du Germes, no. 9, Paris.

Godbout, Jacques. 1983. *La participation contre la démocratie*. Éditions St-Martin.

Godschalk, D.R. 1980. *Evaluating Citizen Participation: Environmental Land Use Management*. Working Paper Series. Center for Responsive Governance, Washington, D.C.

Grima, A.P. 1977. *The Role of Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process*. Department of Geography and Institute for Environmental Studies, Erindale College, University of Toronto.

Hydro-Québec. 1981. *Vocabulaire des études d'impact sur l'environnement à Hydro-Québec*. Hydro-Quebec, Montreal.

Leiss, William. 1978. *Ecology vs Politics in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Odum, H.E. *Environment, Power and Society*. New York: John Wiley.

O'Riordan, T. 1976. *Environmentalism*. London: Pion Limited.

Parenteau, R., A. Benoist, S. Décoste and G. Dorais. 1985. *L'impact de la participation du public aux audiences publiques sur l'environnement*. Institut d'urbanisme, Université de Montréal, Montréal.

Parenteau, R., and A. Benoist. 1984. *Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement au Québec*. Institut d'urbanisme, Université de Montréal, Montréal.

Parenteau, R., A. Benoist and R. Bergeron. 1985. *La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement*. Institut d'urbanisme, Université de Montréal, Montréal.

Parenteau, René. 1980. *Environnementalisme et urbanisme*. Cahier de recherche URB 03, Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal, Montréal.

Polayes, Joanne R. 1977. *State Environmental Policy Acts and the Public*. Working Paper No. 6., Yale University School of Forestry and Environmental Studies.

Raiche, J.P. 1981. *Environnement et rapports sociaux*. Ph.D. Thesis, Université de Montréal, Montréal.

Susskind L., and M. Elliott. 1983. *Paternalism, Conflict and Coproduction*. New York: Plenum Press.

Whitney, J.B.R. and V.W. MacLaren. 1985. *Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience*. (R.E. Munn, ed.) Environmental monograph no. 5.

III — GENERAL TEXTS: GOVERNMENT DOCUMENTS

Association Aménagement-Environnement. 1983. *Comment réussir une réunion publique*. Secrétariat d'État à l'Environnement et à la qualité de la vie, Québec.

Bureau d'Audiences Publiques sur L'Environnement. 1982. *L'étude d'impact environnemental et la participation du public*. Governement du Québec, Québec.

Bureau d'Audiences Publiques sur L'Environnement. 1981. *Commentaires du bureau relatifs au rapport de la commission d'étude sur l'accès à l'information*. Gouvernement du Québec, Québec.

Couch, W.J., and R.G. Connelly. 1983. *Canadian Experiences in Environmental Impact Assessment Policies and Procedures*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Couch, W.J. 1983. *L'évaluation environnementale du Canada: Sommaire des pratiques actuelles — 1983*. Canadian Council of Resource and Environment Ministers, Ottawa.

Durand-Viel, M. (date unknown) *Enquêtes et auditions publiques*. Ministère de l'environnement, Paris.

Elder, P.S. 1975. *Environmental Management and Public Participation*. Environmental Law Research Foundation, Toronto, Ontario.

Emond, Paul. 1978. *Environmental Assessment Law in Canada*. Toronto: Emond-Montgomery.

Environmental Assessment Board. 1983. *A Guide for Hearings Under the Ontario Water Resources Act, the Environmental Protection Act, the Environmental Assessment Act*. Government of Ontario, Toronto.

Federal Environmental Assessment Review Office. 1978. *Detailed Outline of Contents of the Cabinet Memoranda Establishing the Federal Environmental Assessment and Review Process*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Federal Environmental Assessment Review Office. 1979. *Revised Guide to the Federal Environmental Assessment Review Process*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Gibson, D. 1971. *Constitutional Aspects of Environmental Management in Canada*. Information Canada, Ottawa.

Gouvernement du Canada. 1984. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Gazette du Canada, Ottawa.

Gouvernement du Canada. *Politique du gouvernement du Canada établissant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*.

Gouvernement du Québec. 1982. *Loi sur le ministère de l'environnement*. Éditeur officiel, Québec.

Gouvernement du Québec. 1980. *Loi sur la qualité de l'environnement*. Gouvernement du Québec.

Gouvernement du Québec. 1982. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, Éditeur officiel, Québec, 88-611, 8-615.

Gouvernement du Québec. 1982. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*. Éditeur officiel, Québec 8:707-709.

Gouvernement du Québec. 1982. *Décret 3734-80: Évaluation et examen des impacts sur l'environnement*. Gazette officielle du Québec. 63:7077-7096.

Gouvernement du Québec. 1978. *Loi modifiant la loi de la qualité de l'environnement*. Governement du Québec, 825-848.

Gouvernement du Québec. 1980. *Décret 3735-80: Loi sur la qualité de l'environnement. BAPE — Règles de procédure*. Gazette officielle du Québec, 112e année, 63:7087-7090.

Gouvernement du Québec. 1979. *Loi sur la qualité de l'environnement*. Éditeur officiel, Québec.

Government of Ontario. 1981. *Bill 89. An Act to provide for the consolidation of Hearings under certain Acts of the Legislature*.

Government of Ontario. *Chapter 484. Statutory powers procedure Act*. Government of Ontario, 581-595.

Hurtubise, F.G., and R.G. Connelly. 1979. *Public Participation in the Canadian Environmental Assessment and Review Process*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Hurtubise, F.G., and P.G. Wolf. 1980. *Federal Environmental Assessment and Review Process in Canada*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Plewes, M., and J.B.R. Whitney. 1977. *Environmental Impact Assessment in Canada: Processes and Approaches*. Institute for Environmental Studies, University of Toronto.

Lang, R., and A. Armour. 1981. *The Assessment and Review of Social Impacts*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

MacLaren, James F. Limited. 1980. *A Review of Canadian Environmental Legislation and Assessment Processes Affecting Select Resource Development Projects*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Nowicki-Caupin, Nicole. 1981. *L'enquête et l'audition publiques en Grande-Bretagne*. G.E.R.M.E.S.

Robinson, Raymond M. 1982. *Environmental Impact Assessment: Government Decision-Making in Public*. Federal Environmental Assessment Review Office, Hull, Quebec.

Service d'Analyse des Études d'Impact. 1982. *Procédures administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*. Ministère de l'environnement, Québec.

Vindasius, Dana. 1974. *Public Participation Techniques and Methodologies: A Resumé*. Environment Canada, Ottawa.

Vindasius, Dana. 1976. *Techniques et méthodes de la participation du public (résumé)*, Direction de la planification et de la gestion (eaux), Séries des sciences sociales, 12.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
Federal Environmental Assessment Review Office

LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT

René Parenteau

Canada

LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT

René Parenteau, professeur
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Les recherches qui ont permis la rédaction de cet ouvrage ont été subventionnées par l'Université de Montréal, par le Conseil des recherches en sciences humaines du Canada et par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. En 106-12/1988

ISBN 0-662-56191-0

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos vii

Introduction ix

CHAPITRE I — Le droit à la participation 1

Introduction 2
Participation et administration publique 2
L'économie politique de la participation 2
Sociologie politique de la participation 3
Participation : phénomène sociologique global 3

CHAPITRE II — Modèles et évaluation de la participation du public 5

Les objectifs poursuivis 5
Les formes 6
Évaluer la participation 7
Évaluer la participation dans les procédures d'évaluation d'impact environnemental 8

CHAPITRE III — Trois procédures de consultation publique en environnement 11

La procédure canadienne 11
Le cadre de procédure 11
Les réunions communautaires 12
Les réunions techniques 12
Les réunions publiques 12
Le statut des intervenants 12
Le suivi de la procédure 13
La procédure ontarienne 13
Démarrage de la procédure de consultation publique 14
L'Environnemental Assessment Board (Bureau) 14
Les procédures d'audience 14
Le statut des intervenants 15
Étapes et déroulement des audiences 15
L'audience préliminaire 16
Audience principale 16
Les rapports d'audience 16
La procédure québécoise 17
Évaluation comparée des procédures 18
Contrôle de la procédure et contrôle de la décision 18
Information, consultation, décision 19
Dynamique de la procédure d'audience 20
Contrôle de la procédure d'audience 21
Orientation générale de la procédure d'audience 22
Procédures comparées : degrés de participation des citoyens 23

CHAPITRE IV — Le public participant aux audiences publiques sur l'environnement 27

La nature des intervenants publics ... 27
L'autonomie de la participation des intervenants publics ... 28
La base géographique des intervenants ... 28
La responsabilité des intervenants publics par rapport à la gestion des impacts environnementaux des projets ... 29
Le champ d'action des intervenants publics ... 30
Synthèse des observations sur la nature des intervenants ... 30
Profil général des intervenants publics ... 31

CHAPITRE V — Le discours du public aux audiences sur l'environnement ... 33

Le discours type des intervenants publics ... 34
Les thèmes abordés par les intervenants publics ... 34
Expression et utilisation des thèmes selon le degré d'encadrement des interventions ... 35
Expression et utilisation des thèmes selon la nature des intervenants ... 36
Expression et utilisation des thèmes selon la base géographique des intervenants ... 36
Expression et utilisation des thèmes selon le degré de responsabilité des intervenants dans la gestion des impacts ... 37
Expression et utilisation des thèmes selon le champ d'action des intervenants ... 38
Synthèse des constats sur l'analyse du discours des intervenants ... 39

CHAPITRE VI — Les requêtes exprimées par les participants aux audiences publiques sur l'environnement ... 41

Le nombre des requêtes des audiences ... 41
L'adresse des requêtes ... 42
Nature des requêtes adressées ... 42
Constat de synthèse sur les requêtes du public ... 43

CHAPITRE VII — Les requêtes du public relatives à l'aménagement des berges en milieu urbain ... 45

Les positions du public relatives au projet ... 45
Concept et nature des projets ... 45
La construction et la mise en oeuvre du projet ... 46
Le fonctionnement et l'opération des projets ... 46
L'insertion positive des projets dans le milieu ... 47
Les mesures de suivis et de contrôles ... 47
Responsabilités, procédés et mécanismes ... 48
L'autorité responsable désignée ... 49
La participation du public et des collectivités locales ... 49
Les mécanismes nouveaux suggérés ... 49
Synthèse ... 50

CHAPITRE VIII — Le suivi des requêtes du public : rapport des commissaires et décisions ministérielles 51

Les conditions par procédures 51
Nature des conditions 51
La nature des conditions par procédures 52
Les requêtes et conditions relatives au projet 52
L'adresse des requêtes et conditions 53
Nature des requêtes et conditions adressées 54
Les requêtes et conditions relatives au projet 55
L'adresse des requêtes et conditions complètes relatives au projet 55
Constats synthèses sur l'impact de la participation du public sur la décision 56

CHAPITRE IX — Les consultations publiques : bilan et perspectives 59

La consultation dans le processus décisionnel 59
Les fermetures de la consultation 59
Consultation : confrontation ou négociation 60
Participation et consultation : publics et publics éclairés 61
Le retrait anticipé de l'État 61
Montée et rôle de la technocratie privée 62

CONCLUSION 65

BIBLIOGRAPHIE 69

NOTES 73

AVANT-PROPOS

À partir du milieu des années 70, le gouvernement canadien et la majorité des gouvernements provinciaux adopteront des textes officiels (lois, décrets, règlements) pour assujettir certains types de projets d'équipements et d'aménagements à une procédure d'évaluation des impacts environnementaux. Ces textes vont prévoir systématiquement la participation du public à l'évaluation des impacts environnementaux. Des centaines de projets auront été soumis depuis à ces procédures et plusieurs dizaines auront donné lieu à une participation formelle du public dans le cadre des audiences publiques prévues à cette fin, dans les textes officiels.

Grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, nous avons entrepris, en 1981, une étude d'évaluation de la participation du public à ces audiences publiques sur l'environnement. Nous avions envisagé, dès le départ, une étude en profondeur qui allait procéder à cette évaluation de trois façons. Nous avons d'abord identifié les participants publics aux audiences sur l'environnement; puis nous avons relevé les grands thèmes abordés par le public; enfin, nous avons fait ressortir les requêtes formelles exprimées par le public participant et adressées aux décideurs. Nous pouvions espérer de cette façon répondre au moins partiellement à chacune des trois questions suivantes : Qui participe aux audiences publiques sur l'environnement? Quels sont les grands arguments retenus par le public pour participer à l'évaluations des impacts environnementaux? Comment les requêtes formelles du public influencent-elles la décision d'autoriser, avec ou sans conditions, la réalisation des projets soumis à la procédure d'évaluation des impacts environnementaux?

Pour mener cette analyse en profondeur et de façon exhaustive, nous avons dû faire certains choix opérationnels. Nous avons retenu tous les projets soumis aux procédures fédérale, québécoise et ontarienne d'évaluation des impacts environnementaux et, de ceux-ci, tous les projets dont le processus d'évaluation a donné lieu à la tenue d'une audiences publique sur l'environnement — en tout, 42 projets —. Pour identifier et retenir les participants aux audiences publiques, nous avons relevé tous les intervenants et nous avons exclu ceux qui représentent formellement un ministère ou une agence gouvernementale, le promoteur du projet ou une firme privée ayant des intérêts directs ou indirects dans la réalisation du projet. Nous avons identifié en tout 1948 intervenants publics. L'analyse des discours des intervenants publics n'a porté que sur les mémoires écrits déposés auprès des commissaires chargés de tenir l'audience publique. Les mémoires constituent des textes élaborés et complets. Ils sont en plus rédigés librement sans les interruptions et glissements provoqués par les autres participants à l'audience publique. L'analyse des requêtes formelles, formulées par le public, a été faite sur neuf cas soumis à audience publique — trois pour chacune des procédures fédérale, québécoise et ontarienne. Ces cas ont été retenus parce qu'ils représentaient un potentiel élevé de requêtes : plusieurs mémoires soumis aux commissaires, forts peuplements urbains concernés, nombreux enjeux complexes impliquant plusieurs niveaux de responsabilité. Les requêtes ont été relevées dans les mémoires déposés, mais aussi dans les transcriptions complètes des enregistrements des audiences publiques. Les requêtes formulées par le public ont été suivies dans les recommandations et conditions proposées par les commissaires dans leurs rapports et jusqu'aux textes officiels d'autorisation des projets — décrets, lettres d'entente.

L'analyse elle-même, à tous les niveaux de questionnements proposés, a été menée systématiquement de façon comparative selon les trois procédures retenues. Au-delà de différences mineures, localisées en amont ou en aval de l'audience publique dans la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, les types d'intervenants publics, leurs discours, leurs requêtes ne varient pas sensiblement d'une procédure à l'autre. La présentation de cette analyse ne signalera donc qu'exceptionnellement des différences selon les procédures et portera donc généralement sur la participation du public aux évaluations environnementales.

Les premiers chapitres de cet ouvrage porteront sur la problématique générale de la participation du public aux évaluations environnementales, sur la problématique particulière de l'évaluation de cette participation et sur le cadre formel, prévu par les procédures d'évaluation environnementale, pour encadrer la participation du public. Les chapitres suivants aborderont, dans l'ordre, l'analyse des types de publics participants, des discours des intervenants et des types de requêtes formulées. Un chapitre présentera une analyse plus détaillée et plus substantielle des requêtes formulées à l'occasion d'audiences portant sur des grands projets riverains ou en milieu hydrique et en milieu urbain. Enfin, le dernier chapitre tentera d'évaluer le suivi des requêtes formulées jusqu'au rapport des commissaires et aux textes des décisions ministérielles.

Nous tenons à remercier les commissaires et le personnel du Bureau d'audience publique sur l'environnement (Québec) de l'Environmental Assessment Board (Ontario) et du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (Ottawa) sans qui cette recherche n'aurait pu être réalisée. Ils nous ont donné librement accès à leurs dossiers; ils nous ont permis d'identifier les intervenants publics, de composer le texte de tous les mémoires déposés et de lire les dizaines de milliers de pages des transcriptions des enregistrements des audiences.

INTRODUCTION

Les audiences publiques sur l'environnement constituent, au Canada, une des expériences les plus formelles de participation du public aux processus de décisions relatives à l'implantation des grands équipements. La majorité des gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ont produit des textes de lois explicites qui obligent la participation du public dans les procédures d'évaluation d'impact environnemental. Ces textes de lois ont été précisés dans des règlements et règles de procédures explicites en ce qui a trait aux mécanismes de participation publique. Dans la majorité des cas, ces mécanismes et règles de procédures sont administrés par des agences administratives assurées d'une certaine autonomie et d'un degré de neutralité.

Chacune de ces audiences publiques réalise une sorte de socio-drame dont la mise en scène échappe et déborde largement le cadre des règles de procédures explicites. On ne peut pas affirmer que chaque audience est systématiquement orientée vers la recherche d'une objectivité qui ferait consensus et qui entraînerait une seule bonne décision à laquelle chacun des intervenants se rallierait. L'audience publique est bien plutôt par essence un jeu stratégique développé sur des rapports de forces préexistants et reconstruits au cours de l'audience elle-même. Chaque intervenant est d'abord un acteur social défini par ses positions sociales, d'une part, et par le système de positions représentées à la table des intervenants à l'audience. A certaines positions représentées correspondent des rôles précis préalablement définis par les règles de procédures. La dynamique propre de l'audience se réalise par une perversion des rôles et une rupture des correspondances anticipées entre rôles et positions sociales. L'objectif essentiel de l'audience publique n'est-il pas un effet de transformer des messages individuels en avis collectifs? L'échange et le partage d'information à l'audience engage donc des alignements stratégiques préalables à la négociation et non pas des consensus élaborés sur la fin d'un processus d'objectivation de la connaissance.

Ce socio-drame n'est ni gratuit, ni abstrait, ni arbitraire. Il correspond à une situation de «vide social» articulé. La première articulation est dans la détermination de l'économique par le social et le politique. L'investissement privé et public dans les grands équipements n'est pas assimilé au développement social des collectivités de façon naturelle. Il est questionné par rapport à ses retombées réelles en termes de bénéfice ou de perte sociale nette. En outre, l'investissement privé et public ne correspond pas automatiquement aux choix publics arrêtés ni ne se prête facilement aux règles de correspondance admises ou inscrites avec le développement collectif voulu. La seconde articulation de cette situation de «vide social» est dans la mise en cause de la connaissance objective dans les processus de prise rationnelle des décisions. Il y a à la fois refus social de la fonctionnalité déterminante de la connaissance technique et valorisation des savoirs situés socialement. Le rôle de l'expert est ainsi relativisé et le document d'expert est inscrit dans un dossier comme document d'appoint parmi tant d'autres. Enfin, la troisième articulation repose sur le questionnement de la légitimité de l'intervention de l'État. Profondément compromis aux objectifs et moyens du développement économique de la collectivité, l'État ne représenterait plus cette garantie d'un arbitrage neutre entre les intérêts économiques sur lesquels il s'appuie pour soutenir le développement économique et ceux des partenaires du développement social. En outre, alourdi par ses appareils et déchiré par leurs intérêts politiques sectoriels, l'État voit questionner sa légitimité de décideur final pour des doutes portant sur sa cohérence politique et administrative.

L'audience publique, comme socio-drame, a-t-elle une certaine autonomie par rapport à ses règles de procédure qui tentent de policer l'expression des rapports de force exprimés dans les rôles et positions des intervenants? Cette autonomie est-elle contrôlée à l'intérieur de la dynamique purement conjoncturelle créée à la table des intervenants? Est-elle plutôt animée sur la triple articulation d'une situation de «vide social» par rapport à laquelle le mécanisme d'audience publique a été conçu fonctionnel? L'audience publique, finalement, est-elle un rituel ou un instrument de développement social?

Notre démarche a été déterminée par ces questions générales. Nous nous sommes laissé entraîner consciemment dans une analyse de l'audience comme mécanisme. Nous avons considéré les règles de constitution de la table des intervenants, les positions des intervenants à cette table, des positions définies par rapport à leur participation à cette table et non pas par rapport à leurs positions sociales générales. Nous avons relevé le discours qu'ils ont tenu et considéré déterminer d'abord, par la constitution de la table des intervenants, et non pas par la représentativité des discours sociaux possibles sur les enjeux soulevés par les projets soumis à évaluation publique.

Les limites de cette analyse sont de n'en pas être une des acteurs sociaux aux audiences publiques sur l'environnement puisqu'elle a choisi de considérer l'audience publique elle-même comme un actant social, comme un socialisateur. Elles sont aussi dans la considération indifférenciée de l'ensemble des audiences tenues dans le cadre des procédures d'audience publique sur l'environnement. Les audiences ne sont pas considérées comme des véhicules d'enjeux sociaux représentés dans les projets soumis à évaluation publique, mais comme un enjeu social en soi.

Cette limite est sans doute la plus importante puisqu'elle ne permet pas d'isoler les déterminations sur les audiences des types de projets et des lieux où elles se réalisent. Cette limite a cependant été — elle l'est encore — questionnée et évaluée régulièrement au cours de cette étude. Nous avons considéré qu'elle constituait une partie du prix à payer pour réaliser une étude sur un mécanisme qui, par essence, tente de s'abstraire, de s'autonomiser et de se définir comme un acte social en soi.

Enfin, une autre limite de cette étude est d'ignorer tous les processus et toutes les stratégies qui se jouent, en marge et en parallèle de l'audience publique, pour influencer la décision finale. En limitant notre analyse à la seule audience publique,

nous établissons un lien direct entre les requêtes du public et les rapports des commissaires, d'une part, entre ce rapport des commissaires et la décision ministérielle. Si le rapport des commissaires doit présenter au ministre une synthèse des avis exprimés par le public, nous ne pouvons pas ignorer que les commissaires ont généralement aussi un mandat d'enquêtes et qu'ils peuvent être ainsi informés par autre chose que les seuls débats à l'audience. Le ministre, quant à lui, reçoit, outre le rapport des commissaires, des évaluations ministérielles; il est également objet de pressions soit par les mécanismes sociaux et politiques d'influence, soit dans le cadre d'activités de concertation et de négociation. Cependant, puisque l'objectif de notre étude est d'évaluer partiellement l'impact de la participation du public sur la décision et que nous avons voulu évaluer l'audience publique comme procédé institué, il est légitime de considérer que la participation aux audiences publique peut avoir un impact propre sur la décision.

CHAPITRE I: LE DROIT À LA PARTICIPATION

La consultation et la participation du public semblent maintenant des procédés admis. Ce ne sont pas des procédés nouveaux puisqu'ils ont été pratiqués depuis longtemps soit pour des programmes particuliers dans les domaines de l'aménagement, de la santé et de la sécurité sociale, et dans celui du travail. Ils ont été utilisés régulièrement par les gouvernements à l'occasion de comités et commissions d'enquêtes sur des problèmes particuliers. Enfin, la prise en compte des avis et représentations des publics donne lieu à des pratiques courantes dans les domaines des analyses sociales et politiques. Au cours des années récentes, la consultation et la participation du public se sont légèrement isolées des exercices d'enquête et d'animation sociale. Elles sont considérées comme des pratiques particulières encadrées par des mécanismes particuliers et institués faisant partie de processus décisionnels et administratifs.

Comme mécanismes institués, la consultation et la participation du public deviennent des objets particuliers. Elles apparaissent maintenant régulièrement à l'intérieur des institutions, de plusieurs façons distinctes. Elles peuvent être instituées formellement dans le cadre de législations générales qui les rendent obligatoires, comme dans le cadre de la Loi (125) sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec. Elles apparaîtront aussi dans le cadre d'exécution des lois générales par le biais de règlements et de décrets, comme dans le cas du règlement québécois sur l'évaluation des impacts environnementaux. De façon moins formelle, des mécanismes de consultation et de participation seront institués par des guides de procédures administratives liant, par exemple, l'octroi de certaines subventions gouvernementales à des opérations de consultation publique. Ils apparaîtront dans le cadre de politiques administratives d'entreprises (Hydro-Québec) et dans celui d'ententes particulières contractées entre différents partenaires sur un sujet ou un programme donné. Ces mécanismes institués de consultation/participation s'appliqueront généralement selon des procédés construits, explicites et connus qui seront considérés comme des garanties.

La consultation et la participation du public apparaissent également dans plusieurs procédures non instituées, à l'occasion de situations probablement conflictuelles, de façon réelle ou anticipée. Les mécanismes de participation/consultation seront établis soit dans le cadre des procédures de planification, soit dans celui plus particulier de décisions relatives à un programme, une politique, un projet. Ils seront établis soit par les élus, par les responsables administratifs ou par des experts et professionnels. Dans ce cas, sans être instituées, la consultation et la participation s'inscrivent dans les pratiques sociales comme des opérateurs culturels et sociaux.

Par l'institutionnalisation de la consultation/participation dans le cadre de législations générales, mais aussi dans le cadre de pratiques particulières où le planificateur et le décideur acceptent de se lier par des pratiques de participation, le droit du public à la participation acquiert des garanties mais surtout une légitimité. Cette légitimité n'est pas le fruit d'un consensus conjoncturel spontané; elle a été argumentée et développée par de profonds débats sur la démocratie en général et sur la décision démocratique en particulier.

Le débat a été entretenu par deux théories de la démocratie qui se sont affrontées depuis longtemps. Une théorie de la démocratie directe qui soutient que les premiers intéressés par l'objet d'une décision doivent participer directement à la prise de décision; une théorie de la démocratie élective — de délégation — ou représentative qui soutient que les représentants élus sont habilités à prendre seuls toutes décisions puisqu'ils ont été élus pour cela. Le débat contemporain sur la démocratie directe s'est surtout développé à partir des excès ou des faiblesse de la démocratie représentative. Les élus ne sont pas mandatés sur chacun des domaines de la vie économique et sociale, mais sur la gouverne générale; leurs mandats sont longs et confrontés à des objets et enjeux qui n'étaient pas nécessairement prévisibles au début; ce ne sont pas des experts et les structures administratives complexes qu'ils doivent encadrer sont capables d'une certaine autonomie gagée sur l'expertise, etc.

Le débat de fond entre les deux théories a été cependant alimenté bien plus par celui-là même sur les libertés.[1] La philosophie traditionnelle avait avancé, entre autres, deux conceptions des libertés : la liberté «positive» comme droit et obligation de participer avec les autres aux décisions qui affectent la vie de l'ensemble; la liberté «négative» comme droit d'être protégé dans sa vie de l'invasion ou de la coercition par les autres. Le débat entre ces deux conceptions avait presque conclu que seule la liberté négative pouvait être réalisée en pratique.

Dans ce cas — liberté négative — la participation du public aux décisions était considérée comme une question secondaire, bien après celle de l'élection des personnes chargées de prendre les décisions. Tout l'enjeu politique était reporté sur la question principale : s'assurer d'abord de la formation d'un gouvernement stable et compétent dont les responsabilités, en substance et en pratique, s'aligneraient sur l'intérêt général. Selon cette perspective, la participation du public se résumerait donc dans l'élection des décideurs, des gouvernements.

Le débat contemporain sur la philosophie des libertés se déploie en soutenant le principe de la philosophie positive que l'objectif fondamental de la démocratie est d'assurer que les décisions soient prises par ceux qui en seront affectés. Ce principe rejoint et interpelle la collectivité comme partie responsable de l'organisation sociale. La démocratie n'est plus conçue comme un modèle idéal, mais comme un moyen d'organisation de la collectivité en fonction de la participation.

Cette conception de la démocratie ne va pas sans une transformation radicale de la perception que l'on a de l'individu et de la société. L'individu n'est plus considéré comme un être de besoins, comme un consommateur; mais il est considéré comme un être d'action (doer), orienté essentiellement vers l'action responsable. L'organisation sociale n'est

plus considérée comme une machine fonctionnelle pour répondre aux besoins de chacun, mais comme un système collectif d'action responsable. L'ensemble de l'organisation sociale est donc orienté vers l'épanouissement de l'individu comme un être d'action. De plusieurs façons, la participation du public à l'évaluation des impacts environnementaux montre que l'ensemble de l'opération n'est pas tant destiné à réduire pour chacun les effets négatifs des impacts, mais bien plus à responsabiliser la collectivité concernée vis-à-vis les systèmes d'action à entreprendre pour assurer le maintien et le développement de la cohésion sociale dans des conditions adverses.

Les débats théoriques sur la démocratie et sur les principes philosophiques des libertés, tels que nous venons de les esquisser, ont été soutenus par des ouvertures théoriques et conceptuelles dans plusieurs champs disciplinaires particuliers.

Introduction

En droit, le principe général de justice naturelle a été questionné. Selon ce principe général, les personnes affectées significativement dans leurs droits et dans leurs propriétés, et donc dans un degré au moins différent que ne l'est le public en général, ont droit à des garanties de justice naturelle. Ce principe, interprété de façon négative — non invasion, non coercition par les autres — est exercé de façon limitative et restrictive par les tribunaux. Il n'a pas été érigé en principe fondamental. Les cours de justice l'ont interprété de façon très restrictive pour protéger des intérêts strictement privés face à des actions arbitraires des agences administratives. Dans la majorité des cas, l'action en cours n'est pas faisable pour le simple citoyen : les coûts d'une poursuite sont prohibitifs; l'information manque ou est scellée secrète; l'entièreté du fardeau de la preuve est du côté du requérant.

Le principe général de justice naturelle semble devoir rester une abstraction, si l'on doit constater que les agences administratives et réglementaires sont bien mieux équipées que les citoyens pour assurer la défense de leurs actions, qu'elles sont elles-mêmes captives des intervenants qu'elles doivent contrôler sinon, au moins, dépendantes d'eux pour l'information de contrôle. Enfin, les agences gouvernementales ne sont ni structurées ni équipées pour recevoir et écouter les publics.

Dans ce contexte, force est de constater que le principe de justice naturelle oblige la mise en place de mécanismes spécifiques pour assurer que les publics concernés soient informés, entendus et écoutés. Il faudra surtout admettre que ce principe ne suppose pas en soi qu'une solution juste et acceptable puisse être construite en office sur la seule base de données dites objectives. Il faut, au contraire, cultiver la présomption qu'une action entraîne la manifestation d'intérêts contradictoires et que ceux-ci doivent se prêter à l'élaboration d'un contrat social impliquant la reconnaissance de la responsabilité collective.

Participation et administration publique

Le grossissement des appareils administratifs, publics ou privés a favorisé le développement d'une rationalité administrative aux dépens d'une rationalité sociale et politique dans le traitement des grands enjeux collectifs. Les administrateurs, élus ou nommés, sont physiquement et moralement loins du public. Ils administrent des décisions, des règlements et des lois dont le contenu essentiel est bien souvent procédural, ce qui leur laisse une large marge d'autonomie. Les administrateurs sont aussi loins des élus ou des représentants désignés du public. Il se forme ainsi un vide social et politique autour des grandes administrations dont la légitimité est questionnée par rapport au développement social. La participation du public, interpellée et mobilisée par les grandes administrations, peut sembler une condition essentielle de resocialisation de ces administrations.

L'administration des grandes agences réglementaires (agences de la protection de l'air ou de l'eau, etc.) oblige un contact quotidien avec les «clients» de ces agences. Dans le contact quotidien, pour obtenir de l'information ou pour négocier le respect des normes, les agences entrent dans la zone d'influence de leurs «clients». Le public qu'elles étaient destinées à protéger acquiert de moins en moins de poids dans leur administration quotidienne. La participation/consultation du public semble alors un instrument nécessaire pour permettre à ces agences de jouer effectivement leur rôle selon les objectifs qui leur auraient été fixés. La participation/consultation est encore plus indispensable quand il s'agit de revoir les règles administratives des agences, d'implanter les nouvelles règles, de modifier les habitudes bureaucratiques au profit d'une plus grande souplesse et d'une plus grande ouverture.

Au-delà de ces problèmes généraux de l'administration des agences publiques, la science administrative identifie encore plusieurs autres arguments en faveur d'une association étroite du public à la gestion publique. La participation/consultation peut être considérée comme un substitut valable aux revues administratives et quasi judiciaires que doivent réaliser les agences ou auxquelles elles sont soumises régulièrement. Elle permet de substituer aux jugements de valeurs des technocrates une appréciation publique. Elle peut à l'occasion supporter les agences et administrations dans le règlement de problèmes internes aux grandes administrations, découlés des conflits intersectoriels.

Avec le regard des sciences administratives sur la participation du public, celle-ci n'est pas assimilée à un droit du public mais quasiment à une obligation morale des administrations publiques. Au-delà, la participation du public est considérée comme un instrument de gestion aussi bien dans les relations des administrations à leurs administrés que dans le fonctionnement interne de l'administration.

L'économie politique de la participation

La taille des grandes corporations privées (ou publiques), l'élargissement de leurs champs d'action à plusieurs domaines d'intervention, leur association parfois étroite aux actions des gouvernements permettent de les considérer plus comme «des gouvernements privés» que comme de simples acteurs économiques. Les grandes corporations, par leur taille et leurs champs d'activités, ont brisé le modèle du marché où, devant un grand nombre de petites firmes en concurrence, le consommateur est roi. Dans ce contexte, l'intervention directe

du public sur le marché, par le biais de la demande, et, partant, son influence sur les choix économiques ne se réalisent plus spontanément.

Par la vertu de leur habileté à influencer leur environnement économique et politique, plutôt que d'y simplement réagir, ces grandes corporations ont plus en commun avec les gouvernements qu'avec les petits producteurs de l'économie classique. Elles peuvent influencer sinon participer directement à la prise des décisions des gouvernements. En face d'elles, le consommateur est dispersé; il représente des intérêts individuels; et ce qu'il aurait, lui, personnellement à gagner est sans commune mesure avec ce qu'ont à gagner les grandes corporations.

Les grandes corporations sont en outre concentrées par des alliances, des contrats et des réseaux qui décuplent le volume des intérêts privés qu'elles représentent à l'occasion des choix et des décisions. Elles ont les moyens directs et indirects (déductions fiscales) de s'assurer le contrôle des produits, mais aussi des procédures. Dans ce contexte d'une nouvelle économie politique, la participation formelle du public aux processus de décision rétablit un certain équilibre opérationnel qui peut permettre de faciliter les conditions de mise en oeuvre des choix et des décisions.

Les grandes corporations publiques et privées, par l'envergure de leurs champs d'actions et par l'importance des projets qu'elles initient, ont le moyen d'obliger et de lier à long terme la société et les États. Elles font leurs choix d'initiatives de façon opportuniste et situationnelle en obligeant la collectivité à accepter ou à négocier les impacts environnementaux, sociaux et politiques de leurs propres choix. Avec les services de leurs bureaucraties et de leurs technocrates, en contrôlant un volume important et stratégique d'informations, elles contrôlent les temps et les modalités d'initiatives. Ce faisant, elles participent à la création d'une sorte de vide social et à la généralisation d'une sorte d'irresponsabilité collective vis-à-vis des impacts des projets. Le rétablissement du facteur long terme et du facteur multiparamètres dans les choix publics oblige un recours formel à la participation/consultation du public.

Enfin, les grandes corporations ont les moyens de négocier directement avec les consommateurs individuels et de les compenser, aux dépens des intérêts collectifs. Elles ont aussi le moyen de mobiliser des groupes d'acteurs individuels dans le milieu contre les représentants élus et les administrateurs des agences de contrôle. Le caractère obligatoire et formel de la participation du public devient indispensable pour préserver les processus politiques des choix publics.

Sociologie politique de la participation

L'intervention massive et systématique des États dans toutes les sphères de l'activité économique pose un problème de légitimité et d'équité. Problème de légitimité d'abord parce qu'il n'est pas évident que toute intervention de l'État dans les réseaux des affaires économiques poursuit et rencontre des objectifs publics et collectifs. Problème d'équité ensuite parce que ces interventions publiques, quand elles sont politiquement bien menées, se font avec la complicité et à la jonction des intérêts d'une classe sociale et politique particulière. Le public des sans-pouvoirs et des sans-paroles ne peut être considéré associé à ces choix et décisions avec la seule garantie du mode démocratique d'élection et de nomination des élus et représentants.

L'appareil politique de l'État est gros, complexe et sectorisé. La cohérence de l'ensemble n'est pas nécessairement assurée par un gouvernement fort. Les relations entre l'appareil central et les appareils des autres nombreux niveaux de gouvernements diluent la responsabilité politique au hasard des élections à chacun des niveaux et des styles de relations intersectorielles entre les niveaux. L'influence des groupes, des partis, des associations ne jouent donc plus systématiquement et on ne peut garantir qu'il y a perméabilité générale de l'ensemble de l'appareil à l'influence politique du public. La participation instituée constitue un moyen de renforcer la cohérence interne.

Dans la philosophie, mais aussi dans la pratique, de décentralisation et de déconcentration des appareils d'État, les objectifs de démocratie et de rapprochement des pouvoirs des citoyens ne sont pas nécessairement assurés. Les changements d'attitudes et de pratiques politiques engendrés par ces pratiques peuvent être pervers. Les élus locaux, jouissant de plus de pouvoirs mais aussi, et peut-être surtout, inféodés aux stratégies et acteurs des grandes agences centrales se professionnalisent et adoptent des attitudes technocratiques. Les experts des agences décentralisées dans le milieu des collectivités locales adoptent le style des notables et sont rapidement adoptés dans les réseaux de la notabilité locale. Ces pratiques de déconcentration et de décentralisation n'éliminent pas, au contraire, la nécessité d'une interpellation directe par l'État des publics concernés par les choix.

Enfin, si l'on a identifié la montée des nouvelles classes moyennes comme un phénomène économique et sociologique important, on ne peut ignorer que ce phénomène est aussi politique. D'un côté, la capacité d'influence politique de cette classe est énorme : compétences, éducations, occupations dans tous les secteurs de l'administration publique. Au niveau local, et au moment des choix, cette classe peut prétendre à une compétence dans l'utilisation des connaissances et à leur légitimité plus grande que celle des technocrates dans l'énoncé des jugements des valeurs. Si la participation est nécessaire pour introduire cette classe dans les processus politique d'influence, elle est encore plus nécessaire pour ouvrir ce processus à l'exercice d'influence des autres composantes des bases sociales locales.

Participation : phénomène sociologique global

L'organisation des nouvelles classes moyennes, leur participation à l'ensemble des processus d'influences politiques entraînent une modification importante du contexte social de la prise de décision. Les enjeux particuliers qui apparaissent au niveau local, le problème de la cohérence d'action des composantes de l'appareil d'État, la décentralisation des pouvoirs et la multiplication des agences de contrôle présentent autant d'occasions à cette classe pour se manifester et pour obliger la formulation de mécanismes précis de participation.

La multiplication des associations volontaires d'intérêt et l'émergence de grands mouvements sociaux, qui pénètrent

souvent en diagonale l'ensemble de la formation sociale, obligent une sorte de conciliation publique des couches d'intérêts. Pour canaliser les positions divergentes et pour assurer un minimum d'ordre social, la participation publique encadrée et formellement prévue constitue un instrument de gestion sociale des conflits.

Devant les enjeux et projets ayant impacts profonds sur les collectivités, les pressions publiques canalisées par les médias ou par les élites constituent des menaces au développement collectif, sinon à la mise en oeuvre des actions. La participation du public constitue à la fois une échappatoire, une thérapie collective mais aussi une étape nécessaire des procédures d'opérationnalisation des choix publics.

Enfin, en situation de conflit anticipé, pour éviter la récupération privée des enjeux conflictuels et pour gérer les luttes, la participation du public peut être considérée comme une stratégie sociale acceptable. Si elle se vend bien pour assurer un partage des influences, elle peut aussi se concevoir comme une action d'amorce des négociations collectives dans le domaine des avantages collectifs générés par les grands projets et les grandes interventions.

Qu'elle soit considérée sous le strict plan du droit, comme un procédé administratif, comme un outil de gestion politique et sociale, comme un instrument de planification ou comme un moyen de contrôle des impacts des décisions, la participation du public est à considérer en soi comme un procédé de dramatisation des dynamiques sociales normales.

Elle doit être questionnée et évaluée par rapport à l'enjeu principal sur lequel elle s'aligne, c'est-à-dire les décisions. Par rapport à celles-ci, elle sera plus ou moins informative; mais elle pourra être aussi totalement déterminante en allant jusqu'à prendre la forme d'un instrument de contrôle.

La participation n'est pas une action spontanée. Elle peut être instituée formellement ou improvisée ad hoc; elle est toujours initiée par un acteur qui la déterminera. Les règles, stratégies et procédés d'initiation de la participation ne sont pas neutres par rapport à son exercice et surtout par rapport à ses résultats.

Formelle ou non, instituée ou non, elle développera ses propres moyens et générera sa propre dynamique interne. Le choix des moyens, l'étude du contenu de l'information, la définitions de ses propres règles de contrôle, son exercice par un responsable désigné influenceront directement ses résultats par rapport à l'enjeu précis, mais aussi par rapport à son efficacité générale à se définir comme un mécanisme durable et reproductif.

Enfin et surtout, il est illusoire de considérer la participation comme un opérateur social neutre, parfaitement perméable à toutes les influences.

La participation a son propre champ social et ses propres bases sociales. Il faut la considérer comme un instrument particulier sur la scène socio-politique, un instrument approprié et destiné à servir un certain type d'influence politique au profit de certaines composantes de la formation sociale.

La définition qu'en avait donnée Arnstein est une utopie; considérée en pratique, elle est un procédé orienté vers un objectif lointain. La participation pourrait être assimilée à une stratégie par laquelle ceux qui n'ont rien peuvent intervenir dans la détermination du partage de l'information, l'établissement des buts et politiques, l'allocation des ressources, la mise en oeuvre des programmes et la manipulation des bénéfices et avantages. Idéalement, elle permettra d'induire des réformes sociales significatives qui permettront un partage plus équilibré des coûts et des avantages de l'opulence.

CHAPITRE II: MODÈLES ET ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La forme que prend la participation du public dépend des objectifs que l'initiateur se propose de réaliser et des objectifs qu'il suppose être poursuivis par les participants qu'il va tenter de rejoindre. La forme des procédés de participation dépendra encore du degré d'influence que l'initiateur est prêt à admettre sur sa décision et ses actions. La participation est aussi un instrument stratégique et elle sera construite en fonction de la stratégie de l'initiateur.

Les objectifs poursuivis

Les objectifs de l'association du public aux décisions sont multiples et, le plus souvent, non clairement identifiés et distingués. Les objectifs ne sont pas stables, fixés une fois pour toutes; ils se reformulent par la dynamique des acteurs associés qui véhiculent et tentent d'imposer chacun les leurs. Il semble cependant possible d'isoler quelques objectifs généraux avec lesquels se présente à la participation chacun des principaux acteurs en présence.

Le planificateur — le plus souvent, le promoteur du projet — veut introduire dans sa démarche les représentations et valeurs subjectives, individuelles et collectives, latentes ou manifestées par le public. Il a d'ailleurs pour ce faire, à sa disposition, plusieurs instruments qui vont du sondage d'opinions jusqu'à la consultation publique. Il sait qu'une partie de ces représentations et valeurs seront formulées selon la présentation, la documentation et l'argumentation de son projet. Il va donc encore chercher, par la participation, une évaluation de la pertinence des données stratégiques documentant son projet et une évaluation de la qualité et de l'acceptabilité de son argumentation pour soutenir le projet et les choix principaux qui ont été faits. A la limite, il peut s'attendre à recueillir des données nouvelles qui avaient été ignorées dans ses bureaux d'études ou qui n'avaient pas été relevées parce que jugées secondaires par les experts. Globalement, il va tenter d'évaluer, par la participation publique, l'acceptabilité générale de son projet en espérant découvrir l'efficacité des mesures d'accompagnements qu'il propose ou élargir le champ des mesures mitigatrices souhaitées par le public.

De façon plus stratégique, le promoteur qui initie un procédé de participation tente de faire passer son projet : soit d'obtenir une autorisation nécessaire, soit de réduire les oppositions qui amèneraient des contrôles particuliers ou des délais à la mise en oeuvre dûs à des oppositions publiques. Il va tenter, par la participation du public, d'identifier, d'isoler et de neutraliser les principaux opposants à son projet, soit pour négocier séparément avec eux par la suite, soit pour leur faire porter l'odieux des empêchements d'avancer. Dans la majorité des cas, le promoteur fera de la participation du public une opération de relations publiques où il tentera d'imposer son image de bon citoyen responsable. Cette image n'est pas tant destinée au public lui-même qu'aux responsables politiques et administratifs, qu'il tente de neutraliser dans le débat public. Il facilite ainsi l'acceptation et l'autorisation de son projet; il peut réussir à réduire les contrôles des agences administratives; il peut même réussir à amorcer la négociation d'exemptions ou de mesures particulières. Enfin, quand il y a des mécanismes institués de participation du public — consultation publique, enquête publique — il peut tenter de détourner l'attention des opposants, d'éviter d'être assujetti à ces procédés qui lui échapperont.

Les représentants des autorités politiques sont presque toujours présents dans les mécanismes de participation et de consultation du public. Ils le sont soit comme promoteurs directs ou associés, soit par le biais des agences de réglementation, soit encore comme responsables de la mise en oeuvre de ces mécanismes. Par leur présence à la table de participation et de consultation, ils se définissent comme interlocuteurs directs du public et comme mandataires du public. Ils assument ainsi leur compétence, mais aussi leurs moyens pour forcer le respect des programmes, des échéances, des obligations légales et réglementaires. En échange, ils acceptent de prêter à l'évaluation publique la revue gouvernementale du projet et de ses incidences pour en assurer sa pertinence, son exhaustivité et sa légitimité. Secondairement, la cohérence de leurs présentations et positions à la table publique aura obligé ou obligera le resserrement de la coordination intersectorielle à l'intérieur des appareils publics.

Les représentants des autorités publiques ne peuvent pas se permettre de ne pas participer aux consultations publiques. Au cours du débat, ils pourront découvrir les exigences portées par le public, souvent suite à des suggestions avancées par le promoteur, et évaluer ainsi le poids de ces exigences sur les administrations publiques. Ils pourront ainsi relever l'ensemble des mesures mitigatrices suggérées, en évaluer les coûts, reconnaître les responsabilités identifiées et désignées. Ils pourront également relever les conditions particulières de contrôle et de suivi qu'adresse, presque toujours, le public aux autorités politiques.

Enfin, la participation et la consultation se substituent facilement à un sondage des opinions. Les autorités politiques participantes pourront évaluer les représentations qu'a le public du projet, mais aussi faciliter l'introduction de valeurs subjectives dans le débat. Les autorités publiques se serviront donc de tables de participation et de consultation pour évaluer les différences de mise en oeuvre du projet et pour engager dans une direction ou une autre leurs interventions stratégiques destinées à faciliter la mise en oeuvre et le fonctionnement du projet.

Quant au public, la participation aux mécanismes de consultation publique constitue un engagement et une action de développement personnel et communautaire. A travers sa participation, individuelle ou collective, le public se réaffirme comme responsable à la chose publique et peut profiter de ces occasions comme éléments mobilisateurs auprès de la base sociale. Sa participation est orientée vers la manifestation des conflits impliqués dans la réalisation des projets. Il

veut que ces conflits soient manifestes, documentés dans leur détail et reconnus par les principaux intervenants.

Le public participant tente de s'imposer comme un intervenant particulier distinct dont les intérêts et les préoccupations sont différents de ceux des technocrates et bureaucrates. Ce faisant, il va tenter de faire introduire dans le débat, par l'introduction de valeurs subjectives, un décollage du débat social au-delà des simples questions relevant de l'application et du contrôle des règlements. Il va tenter en fait d'engager une véritable négociation de l'autorisation et de son adhésion au projet en introduisant dans le débat la question du développement communautaire. Il va glisser sur la table des requêtes pour des mesures et des conditions particulières.

Les formes

Compte tenu de la multiplicité des objectifs, des dynamiques créées par la mise en présence des acteurs et des cadres institués, la participation du public pourra prendre plusieurs formes. Celles-ci ont été à plusieurs reprises inventoriées, présentées et discutées. L'inconvénient de ces analyses est de retenir, pour les fins de l'exposé, des niveaux nombreux d'association du public à une démarche planificatrice ou décisionnelle, mais des niveaux qui n'ont souvent rien à voir avec la participation au sens propre. Les analyses des formes de la participation se distinguent grossièrement, selon qu'elles procèdent par la considération des modes d'introduction du public dans les processus ou par la distinction des types d'actions-décisions soumises à ces processus.

A.P. Grima[1] présente trois formes principales de la participation selon le mode d'introduction du public. Il distingue d'abord la participation par l'élection ou la nomination des représentants du public à différents niveaux des appareils décisionnels — publics et privés — et administratifs pour influencer les décisions et la gestion administrative. Cette forme de la participation, par le biais de représentants du public sur les comités conseils ou consultatifs, peut se prêter facilement à la cooptation, à la surreprésentation des experts ou des associations accréditées, parfois à la manipulation.

Il distingue ensuite la forme particulière de participation que peut prendre l'action en justice ou la requête pour revue judiciaire de certaines décisions de nature administrative. Dans ce cas, la participation est réactive et défensive; elle implique un public réduit qui doit démontrer ses intérêts immédiats dans la cause.

Grima identifie ensuite tous les moyens que constituent l'éducation, l'information, la communication et l'animation. Ces moyens, sans être reliés expressément et uniquement à une décision sur un projet, constituent des moyens de développement personnel et communautaire, et indirectement une association du public aux actions et projets.

Enfin, il isole les mécanismes spécifiques de participation à la décision, dont la consultation et l'audience publiques. Ceux-ci, appuyés sur des actions d'éducation et de formation, tendent à constituer des relations directes, non discriminantes avec le public, dans un processus menant à une décision relative à une action. Ils constituent une des formes les plus actives de la participation du public et pourront aller de la simple information jusqu'au contrôle de la décision.

Pour évaluer les formes de la participation du public, certains procéderont par une distinction des types d'actions et de décisions permettant une forme ou l'autre de la participation. Emond[2] distingue, sur un continuum, trois types de décisions qui détermineraient trois formes différentes de participation. Il distingue d'abord les décisions relatives à la formulation de politiques; dans ce cas, la législature constituerait le meilleur lieu institué pour la participation du public, par le biais de ses représentants désignés dans le processus électoral. Dans le meilleur des cas, les commissions parlementaires entendront les représentants des grandes associations et des commissions nationales d'enquête pourront être mises sur pied.

Les décisions administratives relatives aux actions et aux contrôles réglementaires sont généralement prévues révisables suite à des requêtes du public concerné. La participation dans ce cas est, selon Emond, le mieux assurée par des procédés formels, quasi judiciaires et par des arbitrages. Enfin, il distingue les décisions relatives à la mise en oeuvre des politiques basées principalement sur la prise en compte de contraintes techniques et économiques, soulevant généralement des questions de justice, d'équité et de légitimité. Dans ce cas, la participation du public serait générale, non discriminante et déterminante dans l'élaboration des choix et la prise de décision.

Emond nous amène ainsi à isoler la participation, comme forme générale particulière, quand des décisions prises ou à prendre sont revues à cause de difficultés particulières de mise en oeuvre, d'opérationnalisation ou de justification, impliquent un public large et la représentation directe de tous les intérêts en jeu.

Ces deux approches pour distinguer la forme de la participation doivent sans doute être fusionnées pour la définir correctement. La participation est à la fois un procédé formel d'introduction du public dans des processus orientés vers une décision et un procédé politique d'association du public à des décisions, différentes substantiellement. Les définitions iront plus ou moins dans un sens ou dans l'autre, mais les deux seront associés.

Wilkinson[3] définit la participation comme l'implication des publics concernés dans le processus de formulation de politiques, programmes et projets particuliers, de différentes organisations, en autant que ces politiques, programmes et projets affectent leur futur. Cette définition associe la participation à la responsabilisation des publics concernés et au principe de justice naturelle selon lequel les premiers intéressés doivent être associés à la décision. Selon cette définition, la participation serait restreinte et motivée.

La participation est plutôt comprise comme un instrument de résolution de conflits, pour Sewell et O'Riordan.[4] Elle implique reconnaissance de conflits, identification partagée de désaccords légitimes et planification communautaire des solutions à charge de tous les intervenants. Si on peut encore parler de participation, et non pas de médiation, c'est que Sewell et O'Riordan considèrent cet instrument comme un moyen de développement communautaire impliquant la collectivité avant les intérêts individuels.

Enfin, la définition donnée par Hydro-Québec[5] met l'importance sur la consultation pour la définition et la mise en oeuvre

de mécanismes compensatoires. La consultation est une opération par laquelle une autorité, qui a une décision à prendre, entre volontairement en interaction avec des publics pour susciter des contributions qu'elle s'engage à intégrer dans un processus décisionnel, dans l'intention d'harmoniser les intérêts des parties en cause.

En somme, pour les auteurs retenus, la participation implique de la part d'une autorité responsable une action volontaire pour associer formellement à ses décisions les publics concernés quand une décision est imminente sur une politique, un programme ou un projet déjà formulés. Pour qu'il y ait participation formelle, les mécanismes doivent être rendus publics, ils doivent être précisés à l'avance et respectés. L'enjeu doit être clair ou éclairé dès le départ de l'opération. La participation doit prendre en compte aussi bien les intérêts immédiats des personnes concernées directement par les impacts, que la problématique du développement de la collectivité.

De ces définitions et évaluation des formes de la participation se dégagent quelques principes généraux :

- La participation se fait à l'initiative d'une autorité responsable.
- Celui qui invite le public à participer doit être habilité à prendre une décision sur la matière soumise.
- Une ou des décisions à prendre doivent être clairement annoncées.
- Le décideur doit s'engager publiquement à accepter l'influence du public.
- Une information adéquate doit être transmise au public sur la matière qui lui est soumise et sur les mécanismes et suivis de sa participation.
- Le traitement du résultat de la participation doit être prévu, organisé et connu.

Ces principes généraux dessinent un modèle type de participation du public. Les circonstances, les décisions, les acteurs, tout collaborera à actualiser la participation aux marges de ce modèle type. L'évaluation de la participation permet de dégager des modèles marginaux sinon alternatifs. Les instruments d'évaluation participent eux-mêmes à la précision de ce mécanisme social.

Évaluer la participation

Eidsvik[6] construit une grille d'évaluation des formes que peut prendre la participation. Il le fait sur deux axes où il oppose «pouvoir de décision des agences» et «participation du public à la décision».

POUVOIR DE DÉCISION

Information	Persuasion	Consultation	Collaboration	Prise en charge
La décision est prise et communiquée au public	La décision est prise et on tente de convaincre le public	Le problème est soumis, on recueille des avis, on prend la décision	On définit les contraintes; on partage et on prend la décision avec le public	La décision est prise par le public qui assume une responsabilité publique

PARTICIPATION DU PUBLIC

Selon cette grille, la consultation publique n'existe qu'avant la décision, elle suppose qu'on écoute les avis du public et qu'on les intègre au travail de décision. Elle s'arrête, au plus tard, quand la décision est laissée totalement au public qui alors, par définition, n'agit plus comme consultant mais comme décideur.

Sherry Arnstein propose une grille plus élaborée et plus documentée. Arnstein questionne essentiellement le pouvoir réel que peut exercer le public, par la participation, sur la détermination des plans et programmes. Elle n'oppose donc pas, comme Eidsvik, «pouvoir de décision» et «participation du public»; elle questionne de front l'influence du public sur la décision.

Voici, traduite librement, son échelle du pouvoir réel du public sur la décision, par la participation.

8	CONTRÔLE DES CITOYENS	Degré de pouvoir des citoyens
7	POUVOIR DÉLÉGUÉ	
6	ASSOCIATION	
5	CONCILIATION	Déférence
4	CONSULTATION	
3	INFORMATION	
2	THÉRAPIE COMMUNAUTAIRE	Non participation
1	MANIPULATION	

Les degrés 1 et 2 de l'échelle ne constituent pas de la participation; pour plusieurs décideurs, ils constituent des moyens pour éviter la participation réelle. Les objectifs réels de ces actions vis-à-vis du public sont de «l'éduquer» et de le «civiliser». En pratique, ces formes de «non participation» sont exercées en nommant des représentants du public sur des comités aviseurs ou en créant des exercices d'animation culturelle et sociale.

Les degrés 3 et 4 de l'échelle permettent au public d'entendre et de parler. Selon Arnstein, si la participation du public s'arrête là, elle ne peut avoir aucun effet sur la décision puisque le public ne contrôle pas ce qu'il avise et qu'il n'a aucun moyen de suivre le poids de ses avis dans la décision. En pratique, ces formes de participation impliquent information publique par les médias, questionnaires et sondages, réunions communautaires et audiences publiques.

La conciliation (degré 5) constitue un autre type de pratique de déférence, car si elle permet au public de traiter de la décision, elle laisse celle-ci entièrement dans les mains de ceux qui détiennent le pouvoir. Cette pratique prend la forme de séances de conciliation, à l'initiative de décideurs où siègent des représentants du public. L'influence du public dépend de la qualité de l'information technique qui lui est fournie et de sa capacité à influencer directement ses représentants.

Les trois autres degrés (6, 7, 8) de l'échelle constituent, selon Arnstein, de la participation. L'association (degré 6) à la décision permet la négociation et le marchandage des effets de la décision. Le pouvoir délégué (degré 7) assure au public la majorité des voix sur les comités décisionnels; et le contrôle des citoyens (degré 8) accorde un pouvoir administratif complet aux représentants du public. Ces pratiques se réalisent par la délégation de pouvoir à des comités locaux de citoyens, par la reconnaissance de droits de veto, par le transfert de ressources aux groupes organisés sur des champs spécifiques de problèmes, par la création d'associations corporatives locales, etc.

Pour Arnstein, la *consultation* seule ne constitue pas une forme de participation; elle serait au plus une pratique administrative. Pour que la consultation constitue une pratique de participation — dans ses termes, de partage du pouvoir — elle doit comporter un suivi et un contrôle, sinon une délégation ultérieure de pouvoir partielle, sectorielle ou complète.

Ces grilles d'évaluation de la participation évaluent de façon absolue les formes et types de participation sans tenir expressément compte des moyens qu'elle prend et de l'effet propre de ces moyens. Arnstein ne retient pas, par exemple, les effets indirects de la consultation publique sur le décideur, son processus de décision et la décision elle-même. Ces grilles ne retiennent pas non plus la stratégie opérationnelle du décideur qui a l'initiative de la participation. On peut tenter de construire une grille d'évaluation des styles de la participation comme pratique de partage des influences sur la décision, en supposant que la manière que l'on prend pour consulter est en soi porteuse du sens de la participation.

Évaluer la participation dans les procédures d'évaluation d'impact environnemental

En matière d'évaluation d'impact environnemental, le législateur a visé un double objectif : d'une part, assurer que soient pris en compte, le plus tôt possible dans le processus de planification, les impacts environnementaux; d'autre part, engager un processus d'évaluation publique des impacts. Cet objectif double s'est traduit concrètement dans des procédures d'évaluation d'impact environnemental qui encadrent le processus de prise de décision. Puisque ces procédures s'appliquent à une série précise de projets qui se trouvent ainsi assujettis à une décision ministérielle d'autorisation, elles concernent plus la prise de décision que la planification des projets. Ainsi plutôt de contraindre le promoteur d'un projet à toute une série de pratiques planificatrices nouvelles, elles tendent à dégager la prise de décision comme un processus défini dans le temps, sous la responsabilité d'une partie neutre, localisée quelque part entre le promoteur et le décideur ministériel. La procédure d'évaluation d'impact démarre donc avec le dépôt d'un projet conçu et fini, dépôt accompagné d'une étude d'impact environnemental. La procédure elle-même se réalise plus ou moins publiquement et prend la forme d'un processus de consultation publique qui donne lieu à un rapport. Ce rapport véhicule un avis ou une décision jusqu'auprès du décideur final.

La consultation publique porte sur une évaluation d'impact d'un projet; l'avis et la décision ne portant théoriquement que sur le caractère acceptable ou non des impacts d'un projet. Par extension donc, la consultation peut déjà précéder le dépôt de l'étude d'impact puisque l'évaluation porte sur l'étude d'impact et que la consultation peut alors être considérée étendue jusqu'à l'évaluation de conformité de l'étude d'impact par rapport aux directives de réalisation et de rédaction de cette étude. Par extension encore, la consultation produisant des informations et des avis, celle-ci permet de participer à l'élaboration du cadrage de la décision et des conditions dont elle peut être assortie.

Même si généralement les procédures de consultation publique sur l'évaluation d'impact environnemental sont décalées par rapport à la planification du projet vers le processus de prise de décision, l'extension du champ de la consultation peut se faire plus vers la planification et plus vers la décision. Les procédures se distinguent donc de cette première façon :

Les procédures de consultation, outre leur position sur le processus général de planification-décision, se distinguent encore par la forme qu'elles accordent à la participation du public. Le débat sur les politiques d'évaluation d'impact environnemental introduit la distinction des formes que prend la consultation publique en distinguant l'objectif même de celle-ci. De façon simple, la consultation publique vise-t-elle à éclairer le décideur final sur l'échelle d'importance des impacts évalués et sur les dimensions d'impacts non considérées; ou vise-t-elle à légitimer la décision par le moyen d'une démocratisation du processus de prise de décision? Sans fermer le

débat dans l'une ou l'autre direction, il reste à évaluer les procédures selon qu'elles tendent à se mettre à l'écoute d'informations nouvelles ou qu'elles tendent à transmettre une information structurée. Dans l'un et l'autre cas, il faut encore évaluer comment la procédure elle-même, générée par une forme ou par une autre, se prête ou non à une dynamique propre susceptible de modifier la forme originale. A un extrême donc, la procédure peut s'engager sur une opération publique de transmission unidirectionnelle d'informations; mais à l'autre extrême, elle peut s'être transformée au point non seulement d'associer le public à une décision partagée, mais encore d'avoir élaboré le cadre des contrôles des conditions assorties à la décision. Sur cette échelle, la forme de la participation du public a pu consister à recevoir de l'information, à en adresser, à formuler des avis, à participer à l'élaboration de la décision, à formuler les contrôles assortis à la décision. Cette échelle constitue une deuxième façon de distinguer le procédures de consultation publique.

Acceptabilité publique du projet — Contrôle des conditions de la décision

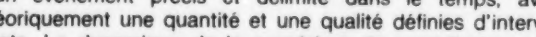
Outre la forme qu'elle prend, la procédure de consultation possède une dynamique propre. Elle sera plus ou moins longue, plus ou moins autonome de la ligne hiérarchique de décision gouvernementale, plus ou moins serrée dans des règles de procédures, plus ou moins appropriée par les intervenants qui la déclenchent. En principe, et généralement, les procédures de consultation publique sur l'évaluation d'impact ont été définies de façon à ne pas retarder indûment la mise en oeuvre des projets. Elles sont donc limitées dans le temps et font l'objet de mandats précis par projet de façon à ne pas créer des tables permanentes de contrôle et d'évaluation. Tout en favorisant en principe l'accessibilité générale du public, leurs règles de procédure obligent un certain ordre d'organisation des différents types d'intervenants et de déroulement de la consultation. Les règles de procédure attribuent donc des rôles et définissent des modes et des temps d'intervention. La consultation publique prend la forme d'un événement précis et délimité dans le temps, avec théoriquement une quantité et une qualité définies d'intervenants. La dynamique de la procédure de consultation peut produire une consultation limitée à un certain nombre et à un certain type d'intervenants définis dès le départ, et pour toute la durée de la consultation. A l'autre extrême, la dynamique pourrait produire une table large et indiscriminée d'intervenants, structurée de façon cumulative ou non au cours même du processus de consultation. Les procédures de consultation peuvent se distinguer selon cette troisième dimension.

Fermeture limitation — Ouverture élargissement

La dynamique de la procédure de consultation, structurée par les règles de procédure, vise en principe le seul bon déroulement de la consultation afin de la limiter dans le temps pour ne pas allonger indéfiniment le processus d'autorisation, mais afin aussi d'assurer sa qualité démocratique. Les règles de procédures sont généralement édictées publiquement et connues d'avance. Elles sont assurées par l'agence ou la commission chargée de réaliser la consultation. Il y a un contrôle formel sur la procédure. Ce contrôle s'exerce de façon à donner un sens à la dynamique de la procédure.

La procédure se prête ainsi à un contrôle informel par les intervenants introduits dans cette procédure. Selon qu'ils le sont plus ou moins tôt dans la procédure, ils pourront exercer une influence plus ou moins déterminante sur le sens de la consultation. En général, les procédures de consultation visent à mettre en présence le promoteur du projet, des experts appelés par la commission et par le promoteur, un public expert et un public non expert. En général aussi, la procédure est déclenchée par une requête d'un individu, d'un groupe ou d'une association. Le requérant donne en général un motif à sa requête et le mandat de consultation doit le retenir. Selon la mise en place de ces différents types d'intervenants et le poids accordé à tel ou tel motif de requête, un certain contrôle de la procédure est introduit. Enfin, la consultation portant sur l'évaluation des impacts d'un projet, identifiable spatialement et délimité territorialement, la procédure se donne généralement les moyens de se spatialiser par rapport à la localisation du projet, aux territoires objets d'impacts et aux populations concernées.

Le contrôle de la procédure, en principe neutralisé par les règles de procédure et par la commission neutre responsable, s'exerce effectivement de façon informelle par la place qu'occupent les différents types d'intervenants et par leurs caractères. Ainsi une procédure de consultation sera plus ou moins contrôlée par le promoteur et ses experts ou plus ou moins par le public, les associations publiques et les experts publics. D'une autre façon, les intervenants participants seront considérés plus ou moins représentatifs des populations concernées où les composantes elles-mêmes de ces populations pourront investir directement le processus de consultation. Le contrôle de la procédure oscillera tantôt plus vers le promoteur, ses représentants et les contre-experts non représentatifs du milieu; tantôt plus vers le public concerné et les différentes composantes des communautés concernées. Le contrôle de la procédure constitue ainsi une quatrième dimension de l'évaluation comparative des procédures.



Promoteur — Public

Intervenants publics éclairés — Représentants communautaires

Enfin, des procédures de consultation publique sur l'évaluation d'impact, on peut outre en chercher la dynamique et la forme, tenter d'en évaluer le style et le sens. Ceci se fait plus en considérant le rythme et le déroulement de la consultation, compte tenu du rôle que l'on accorde au public. Ainsi la consultation peut se réaliser sous la forme d'un processus incrémental d'information de la part du promoteur ou de la commission à l'endroit d'un public qui pose des questions. La procédure prend alors la forme d'un procédé de persuasion qui possède et impose son propre rythme et qui se réalisera totalement ou partiellement selon la vigueur du public. Dans les procédures que nous considérons, généralement, le processus d'information incrémental précède la procédure de consultation, mais peut y revenir de façon isolée. Ces procédures quittent donc les premiers niveaux de l'échelle d'Arnstein

(1969) et se concentrent principalement sur l'audition d'avis. À ce niveau, la procédure s'engage au-delà de la simple persuasion et prend la forme de la négociation condescendante où les avis sont reçus, incorporés à l'échange d'informations et retournés au public avec de nouvelles informations. Au-delà, la négociation peut être développée pour elle-même, de façon non coopérative, jusqu'à l'éclatement sous forme de débat contradictoire. À cet extrême, le public joue un rôle d'opposant, mais partenaire à part entière dans la procédure. À un extrême, la procédure met en présence un public aviseur et un promoteur qui va tenter de le persuader. À l'autre extrême, la procédure met dans l'arène deux partenaires dont l'un doit jouer le rôle d'opposant. Ces extrêmes sont naturellement caricaturaux, mais ils illustrent de façon saisissante le double objectif contradictoire de ces procédures de consultation, soit : obtenir un projet plus acceptable sur le plan environnemental et parvenir à une décision plus acceptable selon les formes démocratiques. Cela constitue la cinquième dimension pour évaluer les procédures de consultation du public en matière d'évaluation d'impact environnemental.

Public aviseur	Public partenaire*
◄	►
Persuasion	Opposition

Une grille d'analyse, comme celle que nous venons de proposer, ne permettra pas d'évaluer un seul modèle de consultation/participation ni ne pourra juger un modèle meilleur qu'un autre. Elle permettra seulement une analyse plus détaillée de la dynamique propre de chaque expérience et de distinguer les expériences entre elles.

(*) Personne avec laquelle on est associé aux jeux.

CHAPITRE II — ANNEXE

Questions et choix opérationnels

Procédure de consultation/participation du public

I : Dans quel cadre général la consultation se situera-t-elle?

- — par rapport à une étape décisionnelle précise
- — par rapport à un objet précis... actions, programmes, projets
- — par rapport à un territoire
- — par rapport à un appareil institué... pouvoirs, lois, règlements, pratiques administratives

II : Quels sont les acteurs concernés et quels sont leurs rôles propres?
Quels sont les liens entre les différents acteurs?

- — le décideur final
- — le promoteur du projet, programme, action
- — les experts associés au projet...
- — les contre-experts
- — le public
- — les représentants du public
- — les responsables de la consultation
- — etc.

III : Quels sont les documents soumis comme base matérielle à la consultation?

- — avis de projet
- — descriptif du projet (description, illustration, justification)
- — études d'évaluation du projet
- — mandat de consultation
- — présentation du protocole et scénario de consultation
- — rapport de consultation
- — etc.

IV : Étape de préconsultation. Cette étape est-elle orientée vers la préparation technique de la consultation ou vers la mobilisation des intervenants publics pour la participation à la consultation?

- — préparation des dossiers et documents
- — diffusion et information des dossiers; publicité et communications
- — services techniques des experts
- — réunions préparatoires
- — etc.

V : Étape de consultation

A. Qui est à l'initiative de la consultation, comment cette initiative est-elle partagée, et avec qui?

B. Organisation matérielle de la consultation proprement dite :

- — lieux, dates, heures
- — inscriptions et droits de parole
- — rôle des animateurs
- — couverture en termes de communication
- — consultation unique ou divisée (publics, territoires, journées ou temps réservés)
- — etc.

VI : Suivi de la consultation

- — bilan de la consultation
- — analyse et synthèse des résultats
- — rapport de consultation
- — information sur le rapport de consultation
- — suivi des recommandations, requêtes et avis
- — institution des mécanismes de suivi
- — etc.

CHAPITRE III: TROIS PROCÉDURES DE CONSULTATION PUBLIQUE EN ENVIRONNEMENT

La procédure canadienne

Le 14 mars 1974, le gouvernement fédéral annonçait à la Chambre des communes, par la voix de son ministre de l'Environnement, qu'il adoptait un processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

À partir du 1er avril 1974, tous les ministères et organismes fédéraux sont assujettis au PEEE, à l'exception des corporations qui sont propriétés fédérales et des organismes fédéraux de réglementation qui sont invités plutôt qu'astreints à adopter ce processus qui doit servir à évaluer les conséquences environnementales d'un projet et à les intégrer aux étapes de planification, de prise de décision et de mise en oeuvre.

C'est le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), organisme relevant directement du ministre de l'Environnement mais indépendant d'Environnement Canada, qui est chargé d'administrer le PEEE. Selon le PEEE, tout «responsable» (c'est-à-dire tout ministère ou organisme fédéral qui projète d'entreprendre ou de parrainer un projet, programme ou activité) doit procéder à l'examen de son propre projet (programme, activité) afin d'en déterminer les conséquences néfastes importantes pour l'environnement.

Le processus comprend trois stades d'examens successifs : les deux premiers incombent à l'organisme fédéral promoteur du projet, le troisième est un examen plus officiel des projets qui ont été considérés comme susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement. Dans ce cas, le président exécutif du BFEEE voit à la formation d'une Commission d'évaluation environnementale qui va soumettre l'énoncé des incidences environnementales (EIE) à l'attention du public et à l'étude des organismes fédéraux, provinciaux et non gouvernementaux, qui possèdent la compétence technique nécessaire. Au terme de cet examen public, le président de la Commission présente ses recommandations au ministre fédéral de l'Environnement.

Même si la Commission d'évaluation environnementale n'a qu'un pouvoir de recommandation, le caractère public de l'examen, des audiences et des recommandations de la Commission lui confère une influence certaine.

C'est un processus souple et peu coercitif puisqu'il repose, dès son point de départ, sur un examen interne du projet par le responsable qui doit décider par lui-même si son projet a des conséquences néfastes et importantes pour l'environnement.

Le cadre de procédure

Par une décision du conseil des ministres du 20 décembre 1973, modifiée par celui-ci le 15 février 1977, tous les responsables d'un projet, programme ou activité du gouvernement fédéral doivent établir des modalités d'examen qui leur permettent de réaliser leur mandat et de s'acquitter de leurs responsabilités conformément au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

> «Le but du processus est d'assurer que les répercussions sur l'environnement de la réalisation de tout projet, programme et activité fédéraux soient évaluées dès le stade préliminaire de sa conception avant qu'aucun engagement ou aucune décision irrévocable n'ait été prise. Toute activité susceptible d'avoir un impact important sur l'environnement doit être soumise au ministre de l'Environnement pour être examinée par une Commission d'évaluation environnementale; les conclusions de cet examen permettent ensuite de décider si l'on peut poursuivre le projet, et à quelles conditions ou encore si celui-ci doit être abandonné». (Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement). (1)

Le processus d'évaluation environnementale s'applique à toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décision. Plus précisément, les propositions suivantes sont assujetties au processus. Il s'agit des propositions :

i) devant être réalisées directement par un ministère responsable;

ii) pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale;

iii) pour lesquelles le gouvernement du Canada s'engage financièrement; ou

iv) devant être réalisées sur les terres administrées par le gouvernement du Canada, y compris la haute mer.

Toutefois, ceci ne s'applique que si la corporation qui exerce le pouvoir de décision relativement à une proposition a comme politique générale d'appliquer le processus et est habilitée à appliquer le processus à cette proposition.(2)

L'évaluation environnementale préalable (EEP) est la première étape du processus. Cet examen environnemental préliminaire doit faire la preuve de l'innocuité du projet au point de vue de l'environnement. Le responsable peut bénéficier des ressources et de l'aide technique du BFEEE, des ministères et des organismes fédéraux pour l'éclairer dans cet examen. Le projet, dès sa conception, peut être modifié pour éviter ou diminuer les répercussions éventuelles sur l'environnement.

L'évaluation environnementale initiale (EEI) est la seconde étape du processus. Si on ne parvient pas à déterminer les répercussions sur l'environnement au moyen de l'examen préalable, il est alors nécessaire de procéder à des études plus poussées. Le responsable fédéral effectue ou charge un consultant d'effectuer une évaluation environnementale initiale qui doit déterminer si les répercussions possibles sont importantes et ne peuvent être atténuées. Si c'est le cas, le responsable soumet la proposition au ministre de l'Environnement pour un examen officiel par une Commission d'évaluation environnementale. Le Ministre mandate alors le Bureau qui met en branle un examen externe, indépendant et officiel qui aboutira à la rédaction d'un rapport dont le Ministre se servira comme d'un outil d'aide à la décision.

La Commission, après avoir consulté les différents documents relatifs aux étapes antérieures, établit, à l'intention du promoteur responsable, des directives pour l'élaboration d'un énoncé des incidences environnementales. L'énoncé est, au sens du décret 2132[3],

> une évaluation détaillée des répercussions environnementales de toute proposition dont les effets prévus sur l'environnement sont importants; elle est effectuée ou fournie par le promoteur en conformité avec les directives établies par la Commission.

À sa discrétion, la Commission peut consulter le public sur ces directives avant même de les faire parvenir au promoteur responsable. Si cette consultation a lieu, elle constitue le premier moment d'intervention formelle du public dans le processus d'évaluation environnementale.

La Commission contrôle et évalue la conformité de l'énoncé des incidences environnementales (étude d'impact); elle peut alors obliger la précision de l'étude, sa correction et son extension. Pour ce faire, la Commission peut consulter les organismes techniques du gouvernement, le public, des experts externes. À la fin du processus de contrôle technique de la qualité de l'étude d'impact, la Commission rend publique l'étude d'impact et tous les documents produits au cours du contrôle technique.

À partir de ce moment, et formellement, la Commission engage la procédure de consultation publique. Avant ce moment, le public a pu être informé du projet et a pu faire pression pour obtenir plus d'information, pour évaluer les directives et pour obtenir un examen public. Il a pu être consulté sur le projet de directives, rédigé par la Commission; il a même pu être appelé à donner son avis sur la qualité de l'étude d'impact. En fait, dès que la commission est créée, il peut y avoir consultation, mais consultation restreinte aux premiers intéressés, au public éclairé ou aux experts isolés. Pourtant, ce n'est qu'après le dépôt public de l'étude d'impact que la Commission entreprend la consultation publique structurée prévue dans le processus d'évaluation environnementale.

Les audiences que va tenir une Commission sont des audiences publiques menées de manière informelle suivant un minimum de règles explicites, mais à caractère non judiciaire. La Commission se donne ses propres règles conformément aux procédures générales établies par le Bureau. La Commission peut tenir différents types de réunions. Les trois suivantes sont explicitement prévues :

Les réunions communautaires

Elles se tiennent dans les localités isolées ou peu peuplées qui pourraient être affectées par le projet. La durée de telles réunions est au minimum d'une journée.

> «Dans ce cas, le promoteur est invité à n'envoyer qu'un seul représentant. Tous les membres de la Commission ne sont pas nécessairement présents lors de ces réunions communautaires; en règle générale, elles ne durent qu'une seule journée dans chaque communauté. Elles commencent par un exposé du promoteur au sujet du projet et des répercussions prévues. Ensuite, sous la direction du président, l'auditoire peut librement formuler des opinions et poser des questions (....). Toutes les questions posées par la population locale et auxquelles des réponses satisfaisantes n'ont pas été données lors des réunions communautaires sont remises sur le tapis par la Commission lors des réunions publiques générales (...). Lorsque les circonstances le justifient, la Commission prend des dispositions pour que les représentants des petites collectivités puissent aussi participer aux réunions publiques générales».[4]

Les réunions techniques

Ce sont des réunions qui rassemblent un public d'experts convoqué par les commissaires pour éclairer la Commission et le public sur des aspects techniques du projet. Ces réunions peuvent se tenir publiquement et peuvent inclure dans le débat les experts du promoteur et des ministères concernés. En principe, le résultat de ces réunions est rendu public et accessible aux intervenants qui participeront aux réunions publiques.

Les réunions publiques

Elles constituent le noyau central de la consultation publique et, au sens de la procédure fédérale, elles sont obligatoires contrairement aux deux précédentes.

> «La Commission rencontre le public. Elle accepte les communications orales et écrites des individus et des groupements qui désirent présenter leur opinion. Ces réunions sont généralement organisées dans la région touchée par le projet et la Commission s'assure habituellement la présence de spécialistes des questions techniques».[5]

L'esprit de la procédure fédérale est d'éviter que ces réunions prennent une forme trop stricte et d'éviter qu'elles ne deviennent un genre de commission d'enquête. Par contre, le promoteur a l'obligation de préparer cette réunion du public en fournissant toute information nécessaire et pertinente, en y assistant. Les ministères concernés sont invités à y être représentés.

La réunion publique elle-même peut se tenir sur plusieurs jours et dans plusieurs localités de façon à rejoindre le public directement concerné.

Le statut des intervenants

Il est implicitement admis que *tous les intervenants sont égaux devant une Commission fédérale*. Il n'existe aucune liste «officielle» d'invitation aux audiences. Les listes qui existent ne concernent d'aucune manière spécifique les intervenants devant une Commission. Il s'agit de personnes qui demandent à être informées de façon régulière ou qui ont participé aux première étapes de la procédure, d'une façon ou d'une autre.

Les intervenants sont invités, et non pas convoqués, à comparaître. Ils ne prêtent pas serment; par contre, ils peuvent être interrogés. La procédure d'audition n'est pas formelle. Chaque Commission peut adopter les règles qu'elle souhaite. Depuis les premières auditions cependant, il y a une tendance à l'uniformisation des procédures, tendance reprise et contrôlée par le BFEEE tel que proposé dans le décret 2132 (article 35c).[6] À titre d'exemple, considérons le résumé du déroulement des réunions publiques sur le projet de l'Eldorado Nucléaire de construire une raffinerie d'uranium près de Warman en Saskatchewan :

«La première journée était réservée pour les exposés préliminaires des participants ainsi que pour la présentation des analyses techniques des organismes gouvernementaux sur l'ensemble du projet. Plusieurs séances générales ont été organisées afin de permettre aux inscrits de donner leur opinion au sujet du projet. Des séances déterminées ont été réservées pour un examen détaillé des sujets suivants : effets sur l'environnement naturel, effets sur la communauté et la vie socio-économique, gestion des déchets... À la fin de chacune de ces séances thématiques, lorsque le temps le permettait, des exposés sur des sujets généraux étaient faits. La séance supplémentaire, tenue le 21 janvier, a été consacrée à l'examen de la justification du projet. Le dernier jour, il y a eu une séance de »rattrapage« sur les questions en suspens, suivie d'une séance de clôture au cours de laquelle ont été présentés les exposés de conclusion des participants».[7]

Le suivi de la procédure

Suite aux réunions publiques, les commissaires rédigent un rapport que le président de la Commission présentera au ministre de l'Environnement. Le rapport n'est pas nécessairement rédigé selon un modèle type et il ne constitue, en aucune façon, ni un procès-verbal ni une synthèse des opinions exprimées. Au contraire, les commissaires doivent acheminer des recommandations construites à partir de la considération de l'ensemble des informations produites par la procédure. Les rapports comportent en général : un historique et une description du projet, une présentation des problèmes et des impacts environnementaux, les conclusions et les recommandations de la Commission, et plusieurs annexes (mandat de la Commission, liste des participants à l'examen public, biographie des membres de la Commission, bibliographie, rapports d'analyses divers).

Suite aux recommandations de la Commission, les décision sont prises par le ministre de l'Environnement et le Ministre en charge du ministère responsable du projet. S'ils sont d'accord pour accepter les recommandations faites par la Commission, les instructions nécessaires sont données aux ministères ou agences intéressés. Dans leur décisions, les ministres peuvent aussi préciser quels ministères ou agences seront responsables de la surveillance et du contrôle nécessaires, si ceci n'a pas été explicité dans le rapport de la Commission. Dans l'éventualité d'un désaccord entre les deux ministres, la question sera soumise au Conseil des ministres.

La procédure ontarienne

La procédure de consultation publique ontarienne sur l'environnement fut introduite par le *Environmental Assessment Act* (EAA). Cette loi fut adoptée en juillet 1975.

La troisième partie de l'EAA créait le «Environmental Assessment Board» (Bureau). Le mandat du Bureau est de tenir des audiences publiques sur l'environnement chaque fois que le ministre de l'Environnement lui demande de le faire. L'article 18(20) de l'EAA stipule que le déroulement des audiences tenues par le Bureau doit se conformer au *Statutory Powers Procedure Act* (SPPA).

L'EAA s'applique théoriquement à tous les programmes gouvernementaux, à ceux des sociétés d'État ou des municipalités, de même qu'à tous les projets privés, industriels ou commerciaux, définis comme «majeurs» et désignés par la réglementation. Dans les faits, une grande majorité de ces projets sont exemptés de l'application de la Loi et ne donneront jamais lieu à la tenue d'une audience publique.

Ces exemptions peuvent résulter du très grand pouvoir discrétionnaire que laisse à ce chapitre la Loi au Ministre; c'est de cette façon que, lors de la proclamation de la Loi en octobre 1976, le gouvernement publia 200 pages de réglementation exemptant en tout ou en partie une très grande variété de programmes. Elles peuvent aussi être le fait de l'ambiguïté de certains termes de la Loi, notamment dans le cas du qualificatif «majeur», lequel est l'élément clé de l'applicabilité de la Loi aux programmes du secteur privé : jusqu'à maintenant, aucun de ces programmes n'a donné lieu à la tenue d'une audience publique. Le terme «undertaking», que nous traduisons dans ce texte par «programme», n'est pas très clair lui non plus, car la Loi le définit de manière extrêmement large : «an enterprise or activity or a proposal, plan or program in respect of an enterprise or activity...» (EAA, 1(0)).

Dans la pratique, une telle définition signifie qu'une fois qu'un «programme général» a été examiné en audience publique, il peut devenir entendu que les multiples projets que comporte plus tard sa réalisation ne sont plus chacun soumis à la procédure d'examen public. Enfin, la Loi prévoit que peuvent être définies des catégories types de programmes (class of undertakings). La Loi ne spécifie pas si un programme sera exempté de la procédure d'examen public à partir du moment où un certain nombre de programmes de sa catégorie auront fait l'objet d'audiences publiques.

Lorsque le ministre juge nécessaire la tenue d'une audience sur un programme et que ce programme est susceptible d'être soumis à des procédures d'audience publique prévues par d'autres lois ontariennes telles le *Planning Act*, l'*Expropriation Act*, le *Municipal Act*, etc., il fait parvenir au promoteur un affidavit lui enjoignant de soumettre son programme à une audience consolidée : celles-ci sont définies par le *Consolidated Hearing Act* (CHA). Une fois que le Hearing Registrar — personne nommée par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, qui assiste l'établissement et les opérations de chaque Bureau conjoint — a reçu du promoteur les documents requis par la Loi, il refère le sujet aux présidents respectifs du Bureau et de l'Ontario Municipal Board (OMB). Ceux-ci établissement alors un bureau conjoint, ad hoc pour chaque programme, composé d'au moins un membre de chacun de ces deux bureaux. Ce sera ce bureau conjoint qui conduira une seule et même «Audience Consolidée» couvrant les prescriptions de toutes les lois concernées.

Un Bureau conjoint n'est pas tenu de se conformer au SPPA puisqu'il possède le pouvoir de déterminer ses propres pratiques et procédures.

L'obligation première faite par EAA au promoteur d'un programme est de soumettre au Ministre une évaluation d'impact environnementale (EIE). Le contenu requis pour cette EIE est décrit par la Loi :

«Une évaluation environnementale soumise au Ministre... devrait consister en :

(a) une description de l'objectif du programme;

(b) une description et une présentation de la rationalité du :

i) programme,

ii) méthodes alternatives pour réaliser le programme,

iii) alternatives au programme;

(c) une description de :

i) l'environnement qui sera affecté ou que l'on peut raisonnablement penser devoir être affecté, de façon directe ou indirecte,

ii) les effets qui seront causés ou probablement causés à l'environnement,

iii) les actions nécessaires ou qui peuvent apparaître nécessaires pour préserver, modifier, atténuer ou remédier à ces effets causés ou probablement causés à l'environnement, en rapport avec le programme, les méthodes alternatives pour réaliser le programme et les alternatives au programme; et

(d) une évaluation des avantages et désavantages pour l'environnement du programme, des méthodes alternatives pour réaliser le programme et des alternatives au programme».[8]

Sur réception de l'EIE, le Ministre commande la préparation d'une revue gouvernementale (Revue) où tous les ministères ontariens concernés de près ou de loin par le projet sont invités à donner leur avis sur l'EIE. Cette revue est exécutée par l'Environnemental Assessment Branch du ministère de l'Environnement.

Le public est ensuite invité à consulter l'EIE et la Revue, et à soumettre par écrit ses commentaires sur le programme et/ou l'EIE et/ou la Revue. Il peut, toujours par écrit, demander au Ministre la tenue d'une audience par le Bureau. Les ministères sont tenus de ne se prononcer que sur l'EIE alors que le public peut produire des opinions et/ou demander la tenue d'une audience, aussi bien en rapport avec l'EIE ou la Revue qu'en rapport avec le programme lui-même.

Sur réception d'une requête du public et/ou suivant sa propre volonté, le Ministre chargera le Bureau de tenir une audience, auquel cas il lui délègue en entier son pouvoir de décision. Si aucun mandat n'est donné au Bureau de tenir audience, le Ministre doit décider de l'acceptabilité de l'EIE. Une EIE sera acceptée lorsque le ministre — ou le Bureau si le programme lui a été remis — sera :

«...d'avis que l'évaluation environnementale est satisfaisante pour permettre la prise d'une décision...».[9]

Si le Ministre estime insatisfaisante l'EIE, il peut lui-même l'amender ou demander au promoteur de conduire des études supplémentaires. Sinon, il l'acceptera. Il peut ainsi arriver que l'EIE ait été amendée et acceptée ou directement acceptée avant que le projet ne soit référé au Bureau pour être soumis à la procédure d'audience publique auquel cas l'audience ne porte que sur l'acceptation du projet lui-même.

Démarrage de la procédure de consultation publique

Le processus s'ouvre au public quand le Ministre émet un avis annonçant qu'il a reçu l'EIE, que la revue est complétée ou en voie de l'être et que toute personne peut consulter ces documents aux endroits désignés. Cet avis est transmis au promoteur, au secrétaire de chaque municipalité touchée par le projet, au public en général et à toute personne que le Ministre considère nécessaire d'aviser.

À partir de la date de cet avis, le public a 30 jours pour faire parvenir au Ministre une soumission ou une requête. Dans le premier cas, il s'agit de communiquer au Ministre son avis; dans le second, de lui demander qu'une audience du Bureau soit tenue. Si le public a demandé la tenue d'une audience et que le Ministre ne considère pas cette requête frivole, vexatoire, cause de délais indus ou superflus, il charge le Bureau de tenir une audience. Si aucune audience n'a été réclamée lors de ces 30 jours ou si la requête a été rejetée, un public restreint, formé des seules personnes ayant soumis un avis ou déposé une requête d'audience, aura 15 jours supplémentaires pour requérir une audience.

Quand le Ministre décide qu'il y aura audience publique, il fait parvenir au Bureau un avis écrit à cette fin. A partir de ce moment, l'initiative d'organiser la consultation et de formuler la décision revient au Bureau.

L'Environmental Assessment Board (Bureau)

Le bureau est un tribunal administratif de la province d'Ontario. Il est composé d'un minimum de cinq personnes nommées par le Lieutenant-Gouverneur en conseil; ces personnes ne pouvant être ou demeurer à l'emploi de la fonction publique.

Le Bureau est entièrement indépendant de la fonction publique ontarienne. Il reçoit ses mandats directement du Ministre dans le cas d'une audience tenue sous EAA, directement du Hearing Registrar dans celui d'une audience consolidée tenue sous CHA. Les commissions créées par le Bureau pour tenir les audiences possèdent des pouvoirs d'enquête. Quand une commission a complété ses activités, le Bureau fait parvenir sa décision au Ministre, aux partis à l'audience, aux soumissionneurs et aux requérants, et au secrétaire de chaque municipalité touchée par le projet.

Un Bureau conjoint adressera quant à lui sa décision au promoteur du projet, à tous les partis à l'audience, à toute personne qui, à son avis, devrait recevoir cette décision et au Conseil exécutif. Le Ministre a 28 jours pour amender ou renverser la décision d'une commission et le Lieutenant-Gouverneur en conseil a le même délai pour user de la même liberté vis-à-vis de la décision d'un Bureau conjoint.

Les procédures d'audience

La commission, créée par le Bureau pour tenir audience, doit se conformer aux prescriptions du *Statutory Powers Act*. Une commission conjointe, responsable de tenir une audience consolidée, est théoriquement exemptée de respecter les prescriptions du SPPA; cependant, en pratique, elle en adopte assez rigoureusement les règles. Dans le cadre de cette loi, on ne parle plus de «commission», mais de «tribunal».

Le statut des intervenants

Sur le modèle d'un tribunal, les intervenants sont invités à se constituer en partis. Chaque parti peut à l'audience :

> «a) être représenté par un conseiller ou un agent;
>
> b) appeler ou interroger des témoins et présenter ses arguments et soumissions;
>
> c) conduire des contre-interrogatoires raisonnablement requis pour s'assurer d'une compréhension entière et correcte des faits exposés par les témoins».[10]

Le tribunal a d'ailleurs les pouvoirs d'exclure de l'audience toute personne, à part un avocat qualifié pour pratiquer en Ontario, qu'il considère ne pas avoir les compétences requises pour représenter ou conseiller un parti ou un témoin. Chaque parti, à la limite, tous les participants ont donc intérêt à se faire représenter par un avocat qualifié; et cette pratique tend à se généraliser. En outre, le tribunal a les pouvoirs pour structurer fortement l'ordre de présentation des témoins d'un parti, la durée et le contenu d'un interrogatoire et d'un contre-interrogatoire. En pratique, le tribunal intervient souvent pour limiter la durée et pour couper court l'exposé de faits antérieurement considérés.

Les partis s'enregistrent comme tels au cours d'une audience préliminaire; ils sont la seule catégorie de participants aux audiences définie par la loi; ils sont aussi les seuls dont les prérogatives à l'audience sont clairement établies par la loi.

Il peut y avoir plus de deux partis. Au départ, il y a nécessairement le parti du promoteur et le parti du requérant d'audience. Cela n'élimine pas la composition d'autres partis situés entre les propositions extrêmes tenues par le promoteur et le requérant. S'il devait y avoir un trop grand nombre de partis, la loi prévoit la constitution de «catégories de partis à représentant unique». Le rôle d'un parti à l'audience a été bien décrit par le président de la Commission pour l'audience sur le projet du parc Samuel Bois :

> «Normalement, si vous êtes un parti, vous contractez des obligations supplémentaires. Vous acceptez d'être présent du début à la fin des audiences et de contre-interroger chaque témoin présenté devant le tribunal... et le plus important, vous prenez l'obligation de soutenir une position spécifique devant le tribunal, d'appeler des témoins, de produire une preuve pour soutenir votre position...».[11]

À part les partis, il y a trois autres catégories d'intervenants dans la procédure de consultation publique ontarienne sur l'environnement ce sont :

— les participants

— les intervenants sans statut

— les témoins.

Aucune de ces trois catégories n'est définie par la Loi. Ce sont les Bureau et Bureau conjoint qui semblent les avoir adoptées, un peu par commodité, pour différencier qui sera très actif dans la procédure, qui le sera moins et qui le sera très peu.

> «Un participant peut contre-interroger avec l'accord du Bureau. Je peux dire que nous refusons rarement ce droit, mais c'est cela qui est la vraie définition».[12]

Le statut de participant semble souvent être choisi par les intervenants par pure commodité; il ne comporte pas d'obligations alors que, compte tenu de la compréhension des commissaires, il peut aller jusqu'à permettre les mêmes privilèges que ceux consentis aux partis. Certains participants seront ainsi beaucoup plus actifs à l'audience que certains partis.

> «...un participant est une personne intéressée qui n'aura pas à assister à l'audience au complet, mais qui souhaite présenter sa position et ses arguments et nous ferons tout notre possible pour l'accommoder en termes de procédure et de temps disponible».[13]

Cette catégorie d'intervenants sans statut s'applique aux intervenants qui apparaissent sur le tard à l'audience et qui ne prennent que brièvement la parole, habituellement dans le seul but de donner leur opinion. Cette catégorie semble être le produit d'un certain assouplissement des exigences du cadre procédural imposé par le SPPA. Ces intervenants sans statut ne seront pas contre-interrogés.

Au sens de la Loi, nous l'avons vu plus tôt, les témoins pourraient se définir comme toute personne qui prend la parole à l'audience puisque tout intervenant peut être interrogé ou contre-interrogé par un parti. Cette catégorie peut alors faire double emploi, car elle recouvre des intervenants antérieurement décrits comme parti, participants ou intervenants sans statut. Mais si on soustrait de l'ensemble des témoins ces trois catégories, on isole un groupe d'intervenants bien spécifiques; ce sont les personnes appelées par les partis à prendre la parole pour fin d'expertise sectorielle, technique ou scientifique.

Cette nouvelle définition nous permet de mieux établir le lien avec l'obligation faite à un parti de «soutenir une position spécifique»; un parti fait, pour rencontrer cette exigence, appel à des universitaires, à des spécialistes de haut niveau, à des firmes-conseils, etc.

Il est assez aisé de différencier un «témoin» des autres intervenants à l'audience. Comme sa présence à l'audience tien au fait qu'il véhicule une certaine expertise, il ne fait aucun doute que la dynamique du contre-interrogatoire permet aux partis adverses de toujours commencer par mettre en doute la légitimité du témoin en tant qu'expert; celui-ci assoit d'entrée de jeu sa légitimité en déposant son curriculum vitae comme pièce du dossier d'audience.

Étapes et déroulement des audiences

Une commission ou une commission conjointe doit d'abord disposer d'une liste de notification des personnes à aviser personnellement et par écrit de la tenue d'une audience, et de la date fixée pour la première séance de celle-ci. Ces listes doivent comporter les noms des personnes, institutions ou associations qui, en vertu des lois concernées et compte tenu

de l'état d'avancement de la procédure, sont reconnues avoir obtenu ou avoir enregistré le droit d'être personnellement avisés de tout avancement du dossier d'un programme.

Seront donc placés sur cette liste de notification le promoteur, le clerc de chaque municipalité touchée par le programme, chaque ministère qui a participé à la revue, les soumissionneurs et requérants, de même que toute personne que le Ministre a déjà jugé ou jugerait opportun d'aviser personnellement.

Bien entendu, des avis publics publiés dans les journaux invitent, par ailleurs, le public en général à se présenter à l'audience.

L'audience préliminaire

Celle-ci n'est prévue ni dans EAA, ni dans CHA, ni dans SPPA. N'ayant ainsi aucun fondement légal, l'audience préliminaire n'est assujettie à aucune règle de procédure pour son déroulement; l'ambiance y est très relaxée. Elle est devenue petit à petit pratique courante.

Cette audience remplit les fonctions suivantes :

a) Identification des partis et des participants à l'audience principale;

b) Entente sur la date du début des audiences principales;

c) Connaître sommairement la position (pour ou contre le programme) et l'argumentation que chaque parti ou participant fera valoir durant l'audience;

d) Estimer la durée de l'audience principale et faire un échéancier;

e) Donner des informations générales sur la procédure.

Les intervenants présents prennent donc la parole à tour de rôle et exposent succinctement leur position. Ils précisent ensuite quel statut — parti ou participant — ils veulent se voir reconnu par la commission à l'audience principale. Le tout se fait très rapidement, si bien qu'une audience préliminaire est généralement bouclée en quelques heures, au maximum une journée.

Audience principale

Elle se déroule dans le plus grand formalisme. Chacun des partis est d'abord présenté par le président qui expose le mandat du tribunal et les lois sous lesquelles l'audience est tenue.

Le promoteur présente sa preuve. Il appelle des témoins qui sont assermentés. Les avocats du promoteur interrogent le témoin. Les avocats des autres partis contre-interrogent le témoin. Le promoteur peut présenter plusieurs témoins et l'audition des interrogatoires et contre-interrogatoires peut durer plusieurs heures.

À leur tour, les ministères concernés présentent leur preuve dans le même ordre avec le plus souvent un nombre important de témoins experts.

Puis le ou les parti(s) public(s) présente(nt) leur preuve. L'importance de cette preuve varie directement avec le niveau d'activisme de chacun des partis. Certains partis peuvent soutenir une preuve lourde et appeler une grande quantité de témoins. D'autres n'y présenteront qu'une position limitée avec un seul ou aucun témoin. À ce moment-ci de l'audience, la grande majorité des questions pertinentes a soit été levée par les deux premiers partis (promoteur et ministères), soit fait l'objet des contre-interrogatoires des témoins des deux premiers partis par les représentants des partis publics. Le contrôle du tribunal commence donc à se resserrer de façon à n'entendre que l'exposé de faits nouveaux.

Enfin, on réserve généralement une ou deux journées pour les exposés verbaux des participants mineurs, c'est-à-dire ceux qui n'ont qu'un bref message à livrer à la Commission. On prend toujours soin d'annoncer quelques jours à l'avance, de manière informelle mais claire, la date de cette «journée spéciale».

Cette journée est «spéciale» dans la mesure où la procédure formelle est levée; le serment demeure obligatoire pour toute personne qui prend la parole, mais c'est la seule obligation procédurale qui est imposée. L'intervenant, quoiqu'il dise devant la Commission, ne sera ainsi probablement ni interrogé ni contre-interrogé. Lors de cette journée, le public émet des opinions, il n'est pas tenu de présenter une preuve. Le droit d'un parti au contre-interrogatoire n'est cependant pas levé pour autant.

À la fin de l'audience, chaque parti, dans l'ordre où chacun est apparu depuis le début de l'audience, prend d'une heure à une journée pour récapituler de long en large sa preuve. Aucune possibilité d'interrogatoire ou de contre-interrogatoire ne subsiste.

Les rapports d'audience

Dès la seconde audience publique, le Bureau a pris l'habitude — laquelle allait ensuite être adoptée par les Bureaux conjoints — de produire deux documents. Le premier s'intitule «Reasons for Decision». Il est assez volumineux — 40 à 100 pages — et son rôle est de présenter les bases sur lesquelles sera prise la décision vis-à-vis du programme. «Reasons for Decision» revient donc sur chacune des principales rubriques à avoir été discutées à l'audience. Il fait une synthèse des principaux arguments invoqués dans un sens ou dans l'autre, à chaque fois en identifiant quel intervenant a présenté et défendu chacun de ces arguments, puis il explique comment pour chaque rubrique s'est dégagée une conclusion des commissaires. La décision générale, quant à l'acceptation du programme dans son ensemble, sera finalement la somme de ces conclusions rubrique par rubrique; on comprend alors pourquoi il y aura toujours un ensemble de conditions très précises qui accompagneront toute décision positive vis-à-vis d'un programme.

Les décisions elles-mêmes sont contenues dans un autre document intitulé «Decision». «Decision» est un document généralement très succinct — moins de 10 pages — qui se limite à exposer les décisions relatives, d'une part, à l'acceptabilité de l'EIE et, d'autre part, à l'autorisation du programme.

La divulgation des documents «Reason for Decision» et «Decision» peut être simultanée ou décalée, le premier document apparaissant alors bien avant le second.

Les deux documents sont acheminés par le Bureau au ministre de l'Environnement, aux partis à l'audience, aux soumissionaires et aux requérants, au secrétaire de chaque municipalité touchée par le programme. Le Ministre retiendra alors la décision du Bureau, l'amendera ou la modifiera. Dans les deux derniers cas, il devra exposer clairement les motifs de sa décision dans un document qui sera acheminé à toute personne ayant déjà reçu les rapports du Bureau.

La procédure québécoise

La Loi sur la qualité de l'environnement, modifiée en 1978, vient préciser le processus d'évaluation d'impact environnemental. Elle élabore et explicite les mécanismes d'évaluation de certains types de projet et elle institue le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). À cette Loi, est venue s'ajouter le décret 3734-80 qui précise les conditions d'information et de consultation du public. Un autre décret (3736-80) élabore les règles de procédure du BAPE. Ces trois textes ont constitué la procédure formelle de consultation publique sur l'environnement.

L'ensemble du processus d'évaluation d'impact démarre avec l'avis au Ministre déposé par le promoteur pour annoncer le projet. Les projets soumis au processus ne sont pas définis d'abord par le caractère de leur promoteur (public, semi-public, privé), mais par leur nature considérée par rapport aux risques qu'ils peuvent faire porter sur l'environnement. Les types de projet sont d'ailleurs énumérés dans le décret. Le Ministre, sauf situation d'urgence, ne peut exempter les projets de ces types d'être soumis au processus d'évaluation.

Sur réception de l'avis de projet du promoteur, le Ministre rédige, avec l'aide des services ministériels, une directive exposant la nature, la partie et l'étendue de l'étude d'impact que devra réaliser le promoteur; il adresse cette directive au promoteur. Quand l'étude d'impact est déposée auprès du Ministre par le promoteur, les services ministériels évaluent la conformité de cette étude aux directives ministérielles. Si elle est jugée conforme, l'étude d'impact est rendue publique par le Ministre qui oblige le promoteur à donner avis public de son projet et qui confie au BAPE le mandat d'organiser l'information et la consultation du dossier. Ce dossier comprend : l'étude d'impact, tous documents présentés par le promoteur à l'appui de sa demande de certificat d'autorisation; tout renseignement, étude ou recherche effectuée à la demande du Ministre; l'avis de projet déposé par le promoteur auprès du Ministre; la directive du Ministre relative à la nature, à la portée et à l'étendue de l'étude d'impact; toute étude ou commentaire effectuée par le ministère de l'Environnement. Le dossier est déposé dans les locaux du BAPE et dans les bureaux ouverts dans les localités concernées. Le dossier est ainsi soumis au public en général et aux municipalités concernées en particulier pendant une période de 45 jours.

Pendant cette période, toute personne peut demander au Ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet. À moins qu'il ne juge cette demande frivole, le Ministre demande au BAPE de tenir une audience publique.

Le BAPE avise dès lors le public en général et les municipalités concernées de la tenue de l'audience. Il peut tenir des rencontres préparatoires privées avec le requérant de l'audience et avec le promoteur, de façon à cerner les objets principaux de l'audience et à expliquer la procédure particulière d'audience. L'audience elle-même sera tenue en deux parties distinctes. La première partie de l'audience est réservée au requérant et au promoteur; le premier présente les motifs de sa requête d'audience, le second explique les éléments du dossier déposé à l'appui de sa demande de certificat d'autorisation. LE BAPE peut en outre, au cours de cette première partie, convoquer toute personne dont il juge le témoignage nécessaire et les sous-ministres des ministères concernés. À la suite des présentations et témoignages, la Commission reçoit des questions pertinentes du public afin de compléter l'information du dossier.

La deuxième partie de l'audience est réservée aux personnes qui ont déposé un mémoire et à celles qui veulent se faire entendre verbalement pour exprimer leur opinion et suggestions sur l'ensemble du dossier. La Commission peut entendre d'autres personnes afin de rectifier des faits soulevés durant l'audience.

Suite aux deux parties de l'audience, la Commission réalise un rapport qui devient celui du BAPE. Le rapport est déposé auprès du Ministre qui le rend public. Le rapport, selon le mandat confié au BAPE, fait état de l'audience publique et de l'enquête menée par le BAPE. Le Ministre dépose ses recommandations auprès du Conseil des ministres qui accorde, avec ou sans modifications et conditions, ou refuse d'accorder le certificat d'autorisation demandé par le promoteur.

Le processus québécois peut être considéré long et principalement orienté vers l'information. Les étapes d'information sont découpées précisément dans le temps, d'abord pour servir la préparation de la consultation et de la participation publiques, ensuite pour constituer un exposé contradictoire à la première partie de l'audience.

L'ensemble de la procédure se construit autour et par rapport au dossier d'étude d'impact déposé par le promoteur et complété par le Ministère et le BAPE. L'étude d'impact est elle-même essentiellement constituée sur un projet précis que se propose de réaliser un promoteur. Ce projet peut être une construction, un ouvrage, des travaux, plans, programmes, exploitations ou activités... tous décrits de façon précise dans l'article 2 du décret 3734-80.

L'étude d'impact doit comprendre :

a) une description du projet qui va de la description des objectifs jusqu'à la mise en situation du projet dans le contexte local et régional de développement et d'aménagement;

b) un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet; les composantes énumérées comportant à peu près tout de l'environnement physique, humain, social, économique et culturel;

c) une énumération et une évaluation des répercussions positives et négatives du projet sur l'environnement;

d) un exposé des différentes options, variantes et alternatives;

e) une description des mesures de contrôle, de mitigation et de suivi.

Il est admis en plus dans la pratique que l'étude d'impact doit avoir été produite avec une méthodologie scientifique contrôlée et qu'elle fasse l'objet d'un résumé vulgarisable.

Le BAPE est une création gouvernementale permanente qui relève du ministre de l'Environnement, en restant indépendant du ministère de l'Environnement. Il a, en vertu de la Loi, deux types d'interventions; une intervention de type enquête sur toute question que lui soumet le Ministre; une intervention particulière d'audience et d'enquête dans le cadre de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement.

Il est composé d'au plus cinq membres. Chacun de ses mandats entraîne la création d'une commission et la nomination de commissaires membres ou non du Bureau. Les commissaires possèdent les pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête. Ils ont entre autres les pouvoirs d'enquêter et d'assigner à comparaître.

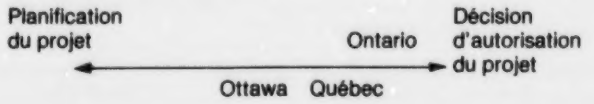
Le BAPE s'est donné des principes propres pour organiser la procédure imposée par décret. Pendant la période d'information et de consultation, il fournit des informations et un encadrement professionnel et technique au public qui consulte le dossier d'évaluation d'impact.

Il entretient avec les groupes et experts environnementalistes des contacts étroits et suivis. Après que le Ministre ait rendu public le rapport d'enquête et d'audience, le BAPE poursuit sa mission d'information en acheminant et en expliquant son rapport.

Évaluation comparée des procédures

Contrôle de la procédure et contrôle de la décision

Les procédures (canadienne, québécoise et ontarienne) d'évaluation d'impact environnemental sont globalement orientées plus vers le contrôle de la décision d'autoriser les projets que vers celui du processus de planification du projet. Si, dans les trois cas, les gouvernements responsables ont souhaité que les promoteurs prennent en compte, dès la conception du projet, l'évaluation des impacts sur l'environnement, aucun ne tente de modifier directement et explicitement le processus de conception et de planification du projet. Seul, peut-être, le programme fédéral *invite* formellement les promoteurs à entreprendre eux-mêmes assez tôt la considération des impacts et la consultation publique sur l'évaluation de ces impacts. Pour cette raison, sur l'échelle suivante, la procédure canadienne est plus près que les deux autres du pôle «planification du projet».



Les procédures québécoises et ontariennes sont plus près du pôle «décision d'autorisation du projet» parce que ces deux procédures mènent directement et formellement à une décision d'autorisation. La procédure canadienne instaure plus une discipline interne dont l'aboutissement n'est sanctionné par aucune autorité déléguée, mais laissé à l'évaluation politique de la pertinence de réaliser le projet. Dans la perspective d'une décision formelle d'autorisation, la procédure ontarienne dépasse la procédure québécoise puisque la décision peut être prise à l'intérieur même de la procédure d'évaluation d'impact, par le Bureau (Environmental Assessment Board). L'aboutissement de la procédure québécoise prend la forme d'un avis au ministre de l'Environnement et non pas celle d'une décision. Certes, le Ministre ontarien de l'environnement peut modifier ou renverser la décision du EAB, mais il le fait alors par rapport à une décision déjà prise.

L'ouverture du processus de décision peut être plus ou moins large et systématique. Ainsi le processus peut se limiter à considérer strictement la décision d'autorisation du projet, mais il peut aussi comporter la décision d'acceptabilité de l'étude d'impact et même la décision relative au contenu des directives adressées au promoteur pour la rédaction de l'étude d'impact. Vue sous cet aspect, la procédure québécoise est sans doute la plus étroite; l'avis de projet, la rédaction des directives et l'avis de conformité de l'étude d'impact sont des moments clos et gardés complètement à l'intérieur du ministère de l'Environnement, au service d'analyse des évaluations d'impact. En outre, l'ouverture du processus de décision à la consultation publique est commandée essentiellement par l'étude d'impact et non pas par le projet. Les procédures canadiennes et ontariennes sont plus poreuses à chacune des étapes décisionnelles de la procédure d'évaluation d'impact. La Commission d'évaluation environnementale, créée dans la procédure fédérale, est invitée à consulter le public dès l'étape de la rédaction des directives; la consultation va en outre porter sur les deux objets de la procédure, la qualité de l'étude d'impact et l'acceptabilité du projet. La procédure ontarienne est la plus explicite sur ses termes d'ouvertures. L'étude d'impact est rendue publique dès son dépôt, avant même tout avis de conformité. Le public est invité à soumettre ses avis et recommandations relatifs à cette étude d'impact. Le Ministre doit formellement tenir compte des avis et recommandations du public avant de demander une modification à l'étude d'impact ou avant de la modifier lui-même. La consultation publique est engagée formellement sur deux objets précis : l'acceptabilité de l'étude d'impact et l'autorisation de projet. De cette façon, le processus de consultation publique est ouvert sur la décision elle-même et sur le contrôle de la procédure d'évaluation, c'est dire que, au-delà de participer directement à la décision d'autorisation, le public participe également mais indirectement au contrôle de la production des outils de la décision.

L'ouverture du processus de décision peut aller encore jusqu'à permettre la mise en forme des conditions d'autorisation du projet. Les trois procédures considérées se distinguent encore ici. Le mandat d'une commission environnementale en Ontario prévoit explicitement que le Bureau doit considérer les modalités et les conditions d'autorisation et, si c'est le cas, le mode de contrôle et de suivi de ces modalités et conditions. La procédure canadienne, sans être aussi explicite, et par la généralité des mandats qu'elle donne aux commissions,

accepte tout type de recommandations, y compris celles concernant les conditions, suivis et contrôles.

La procédure québécoise, quant à elle, n'invite formellement ni informellement le BAPE à donner avis sur les conditions, contrôles et suivis. Ses mandats s'en tiennent plutôt étroitement à une consultation publique sur l'étude d'impact d'un projet. C'est de sa propre initiative que le BAPE arrive à formuler des avis complets et complexes au niveau des conditions et contrôles sans que la procédure ne lui donne aucun recours de suivre ses avis.

Sur cette première échelle de distinction, la procédure ontarienne se pose très en avant des deux autres vers le pôle «décision d'autorisation des projets». Les deux autres (québécoise et canadienne) plus orientées aussi vers la décision d'autorisation que vers la planification des projets se situent de façon plus éloignée par rapport à la décision et, dans le cas québécois, avec un lien relativement étroit vis-à-vis de la décision.

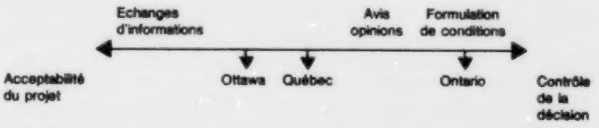
Information, consultation, décision

Les procédures considérées favorisent explicitement et amplement l'information et la consultation du public. Sur la deuxième échelle d'analyse comparative que nous avons proposée, le processus général d'information et de consultation peut viser soit, à un extrême, un simple échange d'informations entre le promoteur, le public et la Commission; soit, à l'autre extrême, la production d'informations nouvelles permettant d'ajouter au dossier d'évaluation d'impact et de produire le contenu des conditions de contrôle de la décision. La procédure d'évaluation d'impact est alors orientée soit vers la production d'avis et d'opinions dont il faudra tenir compte pour la décision, soit vers la production de conditions à assortir à la décision.

Explicitement, seule la procédure ontarienne requiert du Bureau responsable de la consultation publique qu'il juge si la décision doit être assortie de modalités et de conditions et, selon le cas, qu'il explicite la nature de ces modalités et conditions. Le Bureau ontarien le fait d'ailleurs systématiquement de façon précise et évidente dans ses rapports. Sans être explicite à ce sujet, la procédure canadienne prévoit que les recommandations d'une commission d'évaluation environnementale pourront comporter des conditions à la réalisation des projets; ces conditions ne sont pas cependant liés expressément à une décision. Le BAPE, dans la procédure québécoise, n'est tenue explicitement qu'à faire rapport sur ses enquêtes et sur son audience relative au dossier d'évaluation d'impact d'un projet. Dans la pratique, le BAPE a voulu que ses rapports soient plus qu'un résumé des avis exprimés, qu'il en constitue plutôt une synthèse structurée. Dans plusieurs cas, les rapports du BAPE avancent des conditions d'autorisation.

Les procédures québécoise et canadienne favorisent nettement plus que la procédure ontarienne un processus long d'information et de consultation libre. Deux des trois principales étapes de la procédure québécoise concernent essentiellement la transmission d'information : la période de 45 jours précédant toute enquête/audience publique ne vise, en principe, que l'information du public; la première partie de l'audience ne vise expressément que l'information, adressée par le promoteur et le requérant à l'adresse du public. La procédure canadienne, par son caractère informel et diversifié, permet d'allonger et d'intensifier la période d'information du public. Les réunions communautaires permettent d'informer les publics des localités éloignées et l'on en tiendra autant que nécessaire. Les réunions techniques permettent de rendre publiques des informations techniques serrées. Enfin, le caractère plutôt non contradictoire des réunions publiques favorise l'échange d'information.

Pour ces première considérations, les procédures se placeraient de la façon suivante sur cette deuxième échelle d'évaluation comparative.



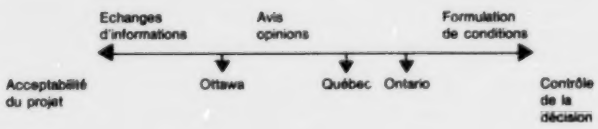
Le processus d'échanges et de production d'information peut être plus ou moins long et plus ou moins dense, mais il peut être aussi plus ou moins contrôlé par les parties opposées (le public, le promoteur). Seule la procédure québécoise ne prévoit pas une participation directe du public à la rédaction des directives et à l'analyse de conformité de l'étude d'impact. Dans ce cas, la procédure de consultation s'engage donc sur un document fini et reconnu conforme par le Ministre. La procédure d'information/consultation démarre donc sur un contenu prédéterminé. Les procédures ontariennes et canadiennes auront permis à un public d'influencer directement le Ministre responsable dans la rédaction des directives et dans l'évaluation de la nature, de la portée et de l'étendue de l'étude d'impact.

Les procédures ontarienne et québécoise accordent cependant un rôle précis à la requête et au requérant d'une audience publique. En Ontario, toute personne peut requérir la tenue d'une audience publique dans une première étape; dans une deuxième étape, toute personne ayant participé d'une façon ou d'une autre à l'évaluation d'une étude d'impact peut encore demander une audience. Au Québec, toute personne peut déposer une requête d'audience, doit en donner le motif que peut retenir le Ministre dans la définition du mandat du BAPE. Dans ces deux cas donc, la requête oriente en quelque sorte le processus d'information/consultation. On ne retrouve pas ce moyen d'orienter le contenu de la consultation publique dans la procédure fédérale. Au Québec, en outre, le BAPE peut tenir une rencontre préparatoire avec le requérant pour cerner les objets principaux de l'audience. Cela constitue une autre occasion pour le public de contrôler la production d'information.

Enfin, le déroulement même de la procédure d'information/consultation peut permettre de favoriser plus ou moins, par le public, le contrôle de l'information. Seules les procédures québécoise et ontarienne prévoient explicitement une forme de débat contradictoire. La procédure ontarienne se caractérise essentiellement par la forme contradictoire — présence de partis, périodes successives d'interrogatoires et de contre-interrogatoires. La procédure québécoise, quant à

elle, prévoit pour la première partie de l'audience des exposés contradictoires du requérant et du promoteur. Son originalité est cependant d'avoir parfaitement isolé, dans la deuxième partie de l'audience, l'exposé des avis, opinions, suggestions du public. Celui-ci peut donc s'exprimer librement, sans risque d'être contre-interrogé et sans risque d'être confondu par l'ajout d'informations nouvelles venant du promoteur. La procédure fédérale favorise plutôt un débat public où le promoteur et les ministères concernés sont considérés devoir fournir de l'information.

Pour ces raisons, les trois procédures doivent être replacées sur cette échelle d'évaluation. La procédure fédérale, par rapport aux deux autres, s'affirme beaucoup plus comme un procédé informationnel qui peut tendre à se réaliser dans la seule direction promoteur/ministères concernés —— public. La procédure québécoise, sans favoriser explicitement le débat contradictoire, tend à privilégier l'information contradictoire et l'expression libre du public. La procédure ontarienne favorise le débat contradictoire qui peut induire une forme d'auto-censure ou d'autolimitation du public menacé de contre-interrogatoire.



Dynamique de la procédure d'audience

La procédure d'information/consultation sur l'évaluation d'impact environnemental peut être considérée ouverte ou fermée selon qu'elle a une dynamique propre, une aptitude à s'autodévelopper en cours de processus. Ainsi quand la consultation va débuter, ce sera soit un débat public largement ouvert qui sera amorcé et développé, soit une opération de concertation relativement fermée et réduite à une stratégie et à un groupe déjà positionné.

On pourrait dire des procédures fédérale et québécoise qu'elles sont des procédures de recherche incrémentale. L'ensemble de ces procédures vise à rendre publique le plus d'information possible, à mobiliser le plus d'intervenants possible à engager des interventions nouvelles en cours de processus. La procédure fédérale, par exemple, sur la base d'intérêts et de questionnements publics relativement généraux, va engager la Commission dans la production d'information technique, dans la recherche d'intérêts locaux en jeu à l'occasion des réunions communautaires et dans une vaste consultation publique où les acquis des étapes antérieures seront repris en audience publique. Cette lourde procédure informelle s'interdit de limiter le débat et les échanges à quelques intervenants qualifiés. L'information échangée à une étape ou à un moment peut être reprise, requestionnée, réévaluée et revue pour approfondissement. Chaque intervenant n'est en aucune façon limité à une seule ou à un seul type d'intervention; il peut d'ailleurs changer de rôle à sa guise. Enfin, les commissaires n'ont théoriquement aucun droit d'interdire, de restreindre ou de mesurer la parole de qui que ce soit.

La procédure québécoise est plus formalisée que la procédure canadienne, mais cette formalisation définit le rythme et la direction de la recherche incrémentale, lesquels sont laissés à la discrétion des commissaires dans la procédure fédérale. Au Québec, la procédure définit des rôles, au moins celui de requérant et celui d'intervenant avec mémoire écrit déposé. Ces rôles participent cependant peu à la fermeture de la procédure. Une période générale d'information et de consultation précède théoriquement la requête, celle-ci se faisant au cours ou à la fin de ladite période. Dans la pratique, même cette période pourrait tendre à repérer et à identifier les requérants éventuels, à leur permettre de rédiger le texte de leur requête à la lumière de la direction que prend cette première partie de la consultation. En outre, il peut y avoir plusieurs requérants qui ne sont pas forcés de se regrouper à aucun moment de la procédure.

Au-delà des rencontres préparatoires où le requérant pourrait théoriquement orienter et contrôler le rythme de la procédure, la procédure s'achemine vers la première partie de l'audience où les informations contradictoires seront livrées au public et suivies immédiatement par une période de questions. Avant la deuxième partie de l'audience, il doit s'écouler 21 jours pendant lesquels les intervenants qui désirent présenter un mémoire auront le temps de s'informer davantage, de prendre les dispositions nécessaires et de rédiger leur mémoire. Des intervenants nouveaux pourront donc se présenter à cette deuxième partie, avec des informations nouvelles. Il n'y aura, en principe, aucun refus de droit d'intervention, aucune limitation, aucune interpellation. Enfin, quiconque veut intervenir oralement pourra le faire en s'inscrivant en début de séance. On poursuivra la consultation aussi longtemps que la liste des inscrits ne sera épuisée.

Pour ces raisons, sur cette troisième échelle d'évaluation comparative, les procédures québécoise et canadienne apparaissent plus ouvertes et plus incrémentales que la procédure ontarienne; et la procédure québécoise, construite formellement expressément à cette fin, se démarque plus que la procédure canadienne.

La procédure ontarienne, très formalisée, vise généralement non pas à produire de plus en plus d'information, mais à cerner des points précis d'intérêts et à les débattre avec un groupe restreint. En effet, dès les premiers avis publics relatifs au projet, un groupe restreint se distingue, fait de personnes qui adressent des avis et commentaires au Ministre. Ce groupe est formellement reconnu rapidement; les membres seront systématiquement informés au cours de la suite de la procédure; seuls les membres de ce groupe pourront déposer une requête d'audience après un amendement ou une révision de l'étude d'impact déposée. L'audience elle-même oblige les intervenants publics à se constituer en partis et à soutenir un type de position pendant toute l'audience. S'il y a plusieurs partis, ils seront invités à se regrouper. Les partis ainsi constitués présentent leurs témoins devant le bureau. Les commissaires peuvent refuser de reconnaître un représentant de partis; ils peuvent diriger l'interrogation et les contre-

interrogations de façon à n'entendre que ce qui est pertinent et que des arguments sur des faits qui n'ont pas déjà été relevés. Les participants libres ne seront entendus qu'en fin de processus, sur des faits nouveaux.

La procédure ontarienne d'audience fonctionne plus comme un tribunal que comme une assemblée publique. Les partis et positions sont connus à l'avance; les intervenants sont filtrés à titre de témoins par les partis; la dynamique de l'interrogatoire et du contre-interrogatoire tend à refermer le débat sur des positions contradictoires reconnues par les partis. Les commissaires ont le droit et le devoir de maintenir le débat dans la perspective centrale. Dans ce contexte, la majorité des intervenants tendent à se faire représenter par un avocat qui défendra des positions préétablies avec un client. Les témoins sont des intervenants complices dont l'intervention est limitée à la stratégie du parti pour lequel ils témoignent.

Contrôle de la procédure d'audience

Que la dynamique d'une procédure soit ouverte ou close, les degrés d'ouverture ou de fermeture permettent la prise de contrôle formelle ou informelle de cette procédure. Nous voulons questionner de cette façon les possibilités pour un type d'intervenant d'influencer non seulement le rythme et la dynamique de la procédure, mais aussi le contenu — informations, commentaires, avis, débat — de cette procédure. Dans les cas étudiés, ces types d'intervenants peuvent être définis selon le temps de leur introduction dans la procédure et le rôle qu'ils y acquièrent, selon la place qu'ils occupent du côté du promoteur, du coté du public spécialisé ou non, du côté des experts et représentants des institutions publiques et gouvernementales. Enfin, compte tenu de la nature du projet, de son insertion et de ses impacts territoriaux, et de l'inscription spatiale de chacune des procédures d'enquête et d'audience, les intervenants seront encore distingués selon leur représentativité territoriale soit comme assimilés aux populations locales, par délégation ou par représentativité, soit comme compromis aux intérêts généraux, sur la base d'intérêts économiques et environnementaux, par exemple, ou sur la base d'une représentativité nationale gouvernementale, par exemple.

Les trois types de procédures considérées affirment toutes leur objectif de rejoindre principalement le public et particulièrement le public susceptible d'être touché directement par le projet. Ainsi les trois procédures prévoient explicitement que les audiences doivent être tenues «sur place», que les autorités locales doivent en avoir été informées et que des avis publics aient été publiés dans et avec les moyens de la presse locale. Dans la procédure québécoise, les conditions de réalisation «sur place» de l'audience sont explicites et formelles. Elles ne le sont pas dans les deux autres procédures. Cependant, la procédure fédérale prévoit explicitement des «réunions communautaires» essentiellement locales par définition. Sauf cette exception, en aucun autre cas, le public local n'est généralement pas réuni spécifiquement et exclusivement. La question se pose alors de savoir si l'audience est tenue publiquement et localement avec des intervenants locaux ou avec des intervenants non assimilés à la population locale. Pour répondre à cette question, il faut revenir sur les conditions préalables de démarrage de la procédure d'audience.

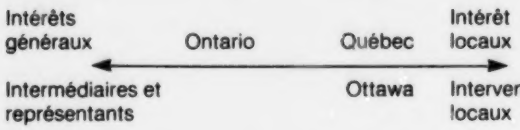
En Ontario et dans la procédure fédérale, mais plus explicitement et formellement dans le premier cas, la manifestation des préoccupations et intérêts locaux a été encouragée et enregistrée — soumissions au Ministre, participation à la rédaction des directives pour l'étude d'impact, consultation et évaluation de l'étude d'impact préalables à l'acceptabilité de l'étude d'impact par le Ministre. Dans ces deux cas, à moins que le Ministre ne demande lui-même la tenue d'une audience pour des raisons d'intérêts stratégiques nationaux, il y aura audience en autant qu'une forte pression et préoccupation locale ou régionale aient été exprimées. Dans la procédure québécoise, compte tenu de la publication tardive d'une étude d'impact déjà acceptée conforme par le Ministre, le public local est introduit tardivement dans la procédure. La période pendant laquelle le public peut déposer une requête d'audience est précise et limitée; cette période est d'ailleurs aussi une période d'information et de consultation de l'étude d'impact. À la limite, les groupes déjà organisés et déjà informés sont mieux placés pour rédiger et déposer cette requête d'audience. À la limite aussi, cette requête peut être déposée par une seule personne ou un seul groupe complètement étranger à la collectivité, sans considération des préoccupations et intérêts locaux. Au Québec, la requête d'audience n'a en principe pas le caractère d'une requête collective et «communautaire», ce que permet plus facilement l'introduction hâtive du public dans les deux autres procédures.

Au cours de la procédure d'audience, le rôle du requérant est maintenu central dans la procédure québécoise, jusqu'à la deuxième partie de l'audience : il est le seul à avoir droit, avec le promoteur, à une rencontre préalable; il est le seul représentant du public à la première partie de l'audience. La prédominance de ses intérêts peut donc être affirmée jusqu'à la deuxième partie de l'audience; s'il ne représente pas explicitement des intérêts locaux, ceux-ci ne pourront être exprimés qu'à la deuxième partie de l'audience ou le seront par le requérant, selon la logique et la stratégie propre de son intervention. Par contre, lors de cette deuxième partie, les préoccupations et intérêts locaux pourront être exprimés librement et sans limite. La procédure fédérale d'audition publique — «réunion publique» — est moins formelle et pourrait ressembler plus à la forme que prend la deuxième partie de l'audience québécoise. Cependant, la place importante qu'y prennent les représentants ministériels et les experts convoqués peuvent faire contrepoids.

Dans la procédure ontarienne, le formalisme extrême de l'audition publique oblige la constitution de partis et de classes de partis. La place principale qu'occupent les partis, l'obligation pour eux d'être présents pendant toute la durée de l'audience, le jeu des interrogatoires et contre-interrogatoires favorisent la présence d'un intermédiaire, le plus souvent un avocat, représentant les partis. La procédure accorde aussi une place importante aux témoins, mais selon la stratégie d'argumentation des représentants des partis. L'expression libre spontanée des publics locaux est forcément diminuée. Cela n'exclut pas cependant la prise en compte expresse et exclusive des intérêts locaux si un ou des partis locaux ont été constitués. Cependant, la logique du système de partis commande la procédure et l'élaboration de son contenu.

En outre, le pouvoir des commissaires d'orienter le débat en fonction d'un système d'argumentation et compte tenu du caractère nouveau des informations ajoute à la diminution de l'expression des intervenants locaux. Enfin, seule cette procédure permet aux commissaires de décréter le huis-clos quand des matières, impliquant la sécurité publique, pourraient être divulguées ou quand des questions financières, privées ou personnelles, pourraient contrebalancer l'intérêt de tenir les auditions en public.

Pour l'ensemble de ces raisons, à l'exception du cas où le requérant pourrait représenter strictement des intérêts généraux, la procédure québécoise semble plus orientée et organisée de façon à laisser influencer son contenu par des intérêts, des représentants et des pré-occupations locales. La procédure fédérale, grâce à son non-formalisme, semble orientée et organisée dans le même sens. Par contre, la procédure ontarienne, orientée par des intérêts locaux au départ. s'organise en favorisant le contrôle de la procédure par les représentants des parties en cause et par la succession des experts-témoins appelés par ces parties.

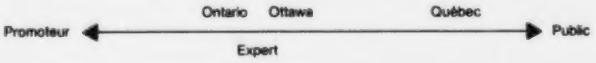


Les audiences publiques sur l'environnement regroupent le promoteur — ses représentants et ses experts — le public — ses représentants et ses experts — les représentants des ministères concernés et les experts convoqués soit par les ministères concernés, soit par la commission responsable de tenir l'audience. La procédure fédérale semble la plus susceptible de mobiliser la plus grande proportion d'intervenants-experts, à cause du réseau important de responsabilités ministérielles qu'elle implique : l'organisme gouvernemental promoteur, le ministère responsable, les ministères concernés. La Commission d'évaluation environnementale peut en outre convoquer ses propres experts et tenir des «audiences techniques». Tous ces experts sont théoriquement présents à la «réunion publique», peuvent intervenir à tout moment pour ajouter, préciser et corriger de l'information ou des interprétations. Ces experts sont investis d'une très grande légitimité et le débat s'instaure plus facilement entre eux et le public, qu'entre le promoteur et le public.

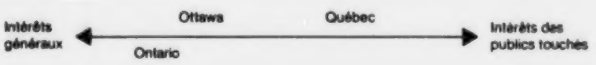
Dans la procédure ontarienne, ce sont les partis qui contrôlent le sens et le contenu de la procédure. Les experts sont en principe appelés par les partis à titre de témoins. Par contre, les partis eux-mêmes sont personnifiés par des «experts de la procédure», le prétexte de leurs jeux et rencontres étant un débat à développer entre le public et le promoteur qu'ils représentent respectivement.

La procédure québécoise ne semble pas favoriser ni explicitement ni pratiquement la place et le rôle des experts. Formellement, le requérant, opposé en pratique au promoteur, représente des intérêts publics et n'est pas appelé à jouer le rôle d'expert. Le public est invité à se présenter directement à l'audience, sans intermédiaire, et il n'a pas de toute façon à se positionner par rapport au requérant.

Dans tous les cas, le promoteur prend la première initiative dans le déroulement de l'audience : il intervient le premier, il contrôle totalement les données du dossier, il a soit le droit de réplique ou de contre-interroger. Dans tous les cas aussi, le public possède en exclusivité un temps de parole. Cependant, en Ontario, ce temps est limité par l'importance du débat entre les partis, par le droit de contrôle du contenu «neuf» exercé par les commissaires et par le rôle des représentants des partis «publics». Dans la procédure fédérale, la place des experts semble pouvoir neutraliser le rapport direct entre le promoteur et le public. Pour ces raisons, le contenu de l'audience semble plus facilement influencé par les intervenants publics dans la procédure québécoise, par les experts dans la procédure fédérale et par le promoteur dans la procédure ontarienne grâce à son droit premier de parole et grâce à son droit de contre-interroger.



Si les audiences publiques sur l'environnement sont destinées à entendre directement les publics touchés par le projet de façon à recueillir des informations nouvelles et des évaluations particulières des impacts des projets, en pratique, selon les procédures, ces publics touchés ont différentiellement accès directement à l'écoute des commissaires. Leurs possibilités d'orienter le contenu de l'audience, du début et systématiquement jusqu'à la fin, sont donc différentes. De toute façon, l'audience démarrant sur l'étude d'impact d'un projet, étude rédigée par le promoteur, elle met les publics en situation d'abord de «réaction» et de dépendance vis-à-vis l'information et la compréhension de l'information contenue dans l'étude d'impact. L'intervention plus ou moins importante des experts publics tend à orienter le débat vers la contre-expertise. À la limite, la présence trop lourde d'intermédiaires ou de représentants crée une dynamique qui met en marge les publics réduits au rôle de spectateur. L'expression directe des intérêts et préoccupations des publics locaux est de cette façon directement ou indirectement diminuée.

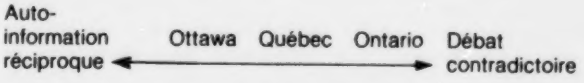


Le contrôle général du contenu des audiences semble donc partagé aux extrêmes entre les intérêts des publics touchés et les intérêts généraux économiques ou environnementaux. Les procédures considérées vont plus vers cet extrême que vers le premier, la procédure québécoise se distanciant des deux autres dans le sens d'un contrôle plus facile à exercer par les intérêts des publics touchés.

Orientation générale de la procédure d'audience

Enfin, nous nous étions proposé de considérer la forme générale que prenaient les procédures de consultation publique sur l'environnemnt. Parlant de cette forme, nous considérons grossièrement le type de rapports qui mettent en présence les deux principaux partenaires et ainsi la stratégie générale de ces procédures.

Dans chaque cas, en théorie, dans la procédure québécoise les principaux partenaires et groupes d'intervenants ne se sont pas rencontrés avant le début de l'audience. En pratique, plusieurs intervenants qui participent à plusieurs audiences différentes se sont déjà rencontrés. Les intervenants publics n'ont pas participé à la rédaction des directives pour l'étude d'impact et ils n'ont pas participé à l'étude de conformité de celle-ci. Ce n'est pas le cas en Ontario et cela risque de ne pas l'être non plus dans la procédure fédérale. Les soumissionaires et certains groupes publics ont le plus souvent été consultés directement par le promoteur ou lui ont adressé par le Ministre, donc indirectement, des premières positions et questions. En principe donc dans la procédure québécoise, une période d'auto-information réciproque marque le début de l'audience et c'était là, croyons-nous, l'objectif de la définition de la première partie de l'audience. Dans la procédure canadienne, l'audience semble débuter au contraire par une synthèse et par une présentation des informations, questions et avis exprimés jusqu'à maintenant dans la procédure d'évaluation d'impact. Dans la procédure ontarienne, une rencontre préparatoire permet de dessiner les grandes lignes du jeu : les partis sont constitués, les dates et lieux des rencontres sont fixés; quand l'audience va commencer, les alliances seront faites et les partenaires opposés bien identifiés. Au départ donc, deux procédures se situent plus au niveau de rapports informatifs, l'autre est déjà engagée dans un débat contradictoire avec partenaires identifiés.

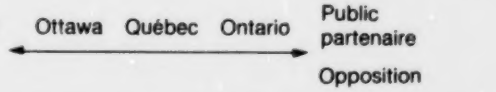


Dès les premières étapes, à la première partie de l'audience, la procédure québécoise permet l'exposé contradictoire du promoteur et celui du requérant. Ce sera la seule occasion où des partis opposés seront formellement mis en présence. Le reste de la procédure prévoit des interventions libres, non regroupées en partis.

La procédure canadienne ne permet pas de croire que l'on sortira de l'étape d'auto-information réciproque. Au contraire, le processus d'échange est peu formalisé; l'information peut être déposée à tout moment et chaque question peut théoriquement obtenir une réponse... les experts sont là pour cela. Les avis, commentaires et recommandations seront cependant enregistrés et le rapport des commissaires pourra en faire état. Ce rapport ne lie d'ailleurs personne, il sera déposé pour avis; les conditions d'autorisation qu'il pourrait formuler seront débattues entre les Ministres intéressés et celles qui seront retenues l'auront été par consensus. Dans le cas canadien, la procédure d'audition publique est engagée sur l'auto-information réciproque; elle se développe en amenant le promoteur à adopter une stratégie de persuasion du public qui émettra des avis et recommandations.

La procédure québécoise semble permettre l'amorce d'un débat contradictoire au cours de la première partie de l'audience. Cependant, cette première partie n'engage pas la consultation explicitement et encore moins la négociation. Cette première partie vise plutôt la livraison d'information sous forme contradictoire. Les deux partis (promoteur, requérant) s'expriment à tour de rôle et n'ont théoriquement pas droit de réplique. Le dialogue n'est donc pas engagé. Le public participant à cette première partie peut poser des questions pour complément d'information, sans engager le débat. La deuxième partie de l'audience est plus dynamique même si, en principe, elle est faite d'une succession d'interventions publiques par rapport auxquelles promoteur et requérant n'ont qu'une possibilité d'intervenir pour corriger des faits. Ressemblant en cela à la procédure fédérale, la procédure québécoise favorise principalement l'auto-information réciproque sous forme contradictoire. Le débat contradictoire proprement dit, qui pourrait entraîner une réelle négociation, n'est pas engagé sauf si les commissaires l'encouragent en faisant témoigner les experts qu'ils auront convoqués.

En Ontario, la procédure d'audience publique est formellement orientée vers le débat contradictoire : partis identifiés, appel de témoins, interrogatoires et contre-interrogatoires. L'objectif de la procédure est de valider ou d'invalider les informations fournies de façon à pouvoir décider de l'acceptabilité de l'étude d'impact et de celle du projet. En outre, la Commission doit pouvoir tirer du débat les modalités et conditions assorties à l'autorisation du projet. Les partis sont donc amenés à se présenter comme partenaires opposés dans la négociation de ces conditions que devront formuler les commissaires. Dans ce cas, le public est donc considéré comme un partenaire faisant partie de la décision et appelé à jouer le rôle de l'opposition. Dans les deux autres cas (Ottawa, Québec), le public est une cible à informer duquel on attendra des questions et des avis, et sur lequel promoteur et requérant tenteront de réussir une persuasion.



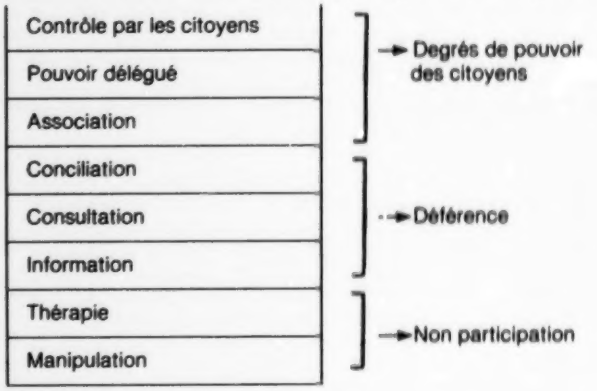
Dans la procédure ontarienne, les experts seront généralement associés aux partis et inscrits dans la logique des partis. Ils auront donc peu de chances de remplacer le public dans le débat contradictoire. Ce ne sera pas le cas dans les procédures québécoise et canadienne. Dans le premier cas, les experts sont autonomes et peuvent être appelés directement par les commissaires; ils pourront donc amorcer la contradiction si les commissaires leur en donnent la chance. Dans le deuxième cas, les experts sont partis à la logique gouvernementale étendue et peuvent exercer une influence certaine sous la légitimité que leur accordent leurs liens directs, formels ou informels, avec les ministères concernés.

Procédures comparées : degrés de participation des citoyens

L'analyse comparative des trois procédures, faite selon cinq échelles, telle que nous venons de la faire, peut se prêter à une synthèse que nous construisons en utilisant l'échelle de la participation des citoyens construite par Sherry R. Arnstein.[14] Cet instrument tente d'évaluer le degré de participation réelle des citoyens à la décision. Il ne s'applique donc pas exactement à une analyse du degré de contrôle des citoyens sur une procédure de consultation publique, même si Arnstein utilise ce type de questionnement, de façon secondaire, pour traiter son questionnement premier. Comme notre questionnement porte d'abord sur le contrôle de la procédure et ultimement sur

le contrôle de la décision, il faut considérer notre emprunt de l'instrument de Arnstein non pas comme un emprunt théorique, mais comme un emprunt méthodologique.

Échelle de Arnstein (traduction libre)
Huit degrés sur une échelle de la participation des citoyens



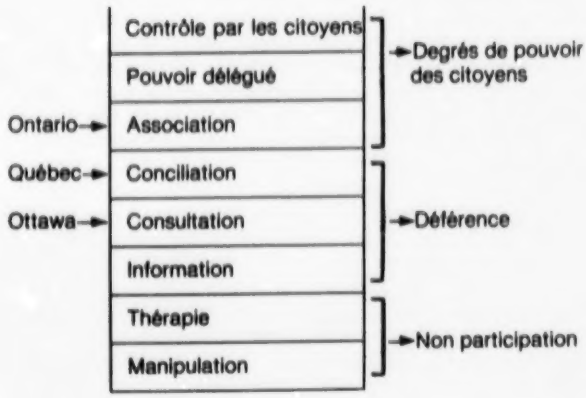
Les trois procédures — québécoise, canadienne, ontarienne — d'audition publique sur l'environnement dépassent les degrés de non participation sur cette échelle. Par leur caractère plutôt formel, par la responsabilité d'agences neutres de les réaliser, ces procédures ne permettent pas la manipulation directe et systématique des participants. En outre, puisque ces procédures sont localisées précisément dans un processus de décision qu'elles vont influencer par le dépôt de pièces précises (mémoires, avis, rapports), ces procédures ne sont pas des exercices de thérapie. Par contre, et partant de l'autre extrémité de l'échelle, ces procédures n'accordent pas un pouvoir précis et exclusif aux participants publics. Le pouvoir de décider n'est jamais délégué au public et celui-ci n'a aucune prise directe sur le contrôle de la décision qui sera prise. Les rapports sont rédigés par les commissaires, la décision est prise par le Ministre responsable ou par le Bureau (procédure ontarienne) avec, dans ce dernier cas, pouvoir du Ministre responsable de casser la décision du Bureau.

Les trois procédures gagent par contre énormément sur l'information avec des contrôles explicites pour le public sur la nature de l'information produite dans la procédure ontarienne — participation à la rédaction des directives pour l'étude d'impact, participation à l'évaluation de conformité de l'étude d'impact aux directives — . Dans la procédure québécoise, l'information est destinée explicitement à encourager et à documenter la consultation publique. La procédure canadienne ne structure pas explicitement la position de l'information par rapport à la consultation : consultation et information sont plutôt confondues, entraînant ainsi la consultation vers une forme d'échanges sur le modèle «question-réponse», celle-ci servant à faire sortir l'information. Sur l'échelle d'Arnstein, la procédure fédérale s'arrêterait donc au niveau de la consultation. En effet, à ce niveau, selon Arnstein, le public peut entendre et être entendu dans un processus où l'information est générée et livrée par les ministères concernés. Dans ces conditions, le public n'a aucun pouvoir à l'intérieur de la procédure pour s'assurer que ses avis, opinions, commentaires seront réellement pris en compte par le décideur. En outre, la procédure ne prévoit explicitement aucun suivi à l'expression des opinions du public. Le suivi sera dans le rapport des commissaires et dans le jeu d'influence entre les ministères concernés.

À un degré supérieur de l'échelle — conciliation traduisant «placation» — le pouvoir d'aviser des citoyens doit être reconnu et assuré. C'est à ce niveau que nous classerions la procédure québécoise, pour plusieurs raisons. La procédure est explicitement destinée à aller chercher les avis du public; le découpage de l'audience en deux parties est destiné à assurer cet objectif. En effet, dans la deuxième partie, le public s'exprime librement sans risquer d'être sursaturé d'informations nouvelles ou d'être contre-interrogé. En outre, les commissaires et le Bureau doivent rédiger et acheminer un rapport d'audience et d'enquête; c'est dire qu'ils doivent explicitement présenter les avis exprimés et non pas seulement la position des commissaires. Par contre, à l'intérieur de la procédure, le public n'a aucun pouvoir pour contrôler si ses avis ont été acheminés ni encore moins pour participer directement à la prise de décision.

Au-delà de ce degré, sur l'échelle d'Arnstein, nous ne pouvons aller plus haut que le degré d'association à la décision avec la procédure ontarienne. Dans cette procédure, le public n'a aucun pouvoir délégué pour prendre ou participer à la prise de décision et à son contrôle. Par contre, le Bureau prend la décision à la fin de la procédure. Pour prendre cette décision, il a dirigé une audience où les partis étaient bien identifiés et participaient directement à l'élaboration des conditions de la décision — acceptabilité de l'étude d'impact, acceptabilité du projet, formulation des conditions assorties à l'autorisation du projet —. Si le Ministre responsable casse cette décision, il devra donner avis public particulièrement aux participants à la procédure d'audience, en accompagnant cet avis des raisons écrites soutenant sa décision. Nous considérons que cette obligation met en quelque sorte le Ministre dans une position où il doit négocier sa décision.

Échelle de Arnstein (traduction libre)
Huit degrés sur une échelle de la participation des citoyens
Classement des procédures



Cette échelle a ses limites et Arnstein les reconnaît. Elle ne permet pas d'évaluer la base du public touché et associé à la participation. Elle ne permet pas non plus de rendre compte de l'influence relative des publics associés à la participation, influence relative compte tenu de la présence simultanée des représentants des promoteurs ou décideurs «traditionnels», et particulièrement de celle des experts. Dépasser ces limites implique que nous sortions de l'analyse plutôt formelle des procédures pour vérifier la dynamique réelle des intervenants publics entre eux, pour évaluer leur représentativité et les intérêts qu'ils véhiculent et pour analyser le contenu de leur expression devant les commissions d'évaluation environnementale. Retenons pour le moment que nous avons supposé la dynamique de la procédure québécoise plus ouverte que celle des deux autres, et particulièrement celle de l'Ontario. Nous avons aussi supposé que les intérêts et intervenants locaux pouvaient être mieux représentés par rapport à une base sociale plus large dans les procédures québécoise et canadienne que dans celle de l'Ontario.

CHAPITRE IV: LE PUBLIC PARTICIPANT AUX AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Les procédures de consultation publique mettent en présence plusieurs types d'intervenants définis par leur rôle dans le processus général d'évaluation des impacts et dans la procédure de consultation publique. Grossièrement, il y a trois groupes d'intervenants : d'abord le promoteur, ses représentants et ses experts, en n'oubliant pas que le promoteur peut être une firme, un groupe de firmes, une agence gouvernementale, un groupe d'agences gouvernementales; puis l'appareil gouvernemental, d'une part, représenté par les ministères concernés, les experts appelés par ces ministères et, d'autre part, présents à travers le Bureau, les commissaires, les experts appelés par le Bureau et les commissaires responsables de la consultation publique; enfin les intervenants publics eux-mêmes. Cette analyse a retenu ce seul dernier groupe. Les intervenants publics sont les individus, les groupes et les représentants des collectivités locales présents à la consultation publique, c'est-à-dire à l'enquête/audience publique au Québec, à l'audience publique en Ontario et à la réunion publique de la procédure fédérale. Ne sont donc pas expressément retenus le promoteur, les firmes privées ou semi-publiques intervenant pour le promoteur ou pour le gouvernement, les représentants du gouvernement.

Malgré leur caractère éminemment public et malgré l'information importante dont elles font l'objet, ces audiences ne sont pas débordées par une participation trop intense. En moyenne 45 intervenants publics prennent la parole à chacune des audiences. Ils le font cependant généralement devant une salle comble, réunie dans la ou les municipalités directement touchées par le projet. Compte tenu des projets et des régions touchés, les intervenants publics sont presque totalement différents d'une audience à l'autre. Seuls quelques intervenants participent à plusieurs audiences soit parce qu'ils représentent des associations nationales, soit parce qu'ils suivent systématiquement les audiences publiques portant sur certains types de projets.

Les intervenants publics aux audiences sur l'environnement ont deux possibilités pour s'exprimer : ils ont déposé un mémoire écrit avant le début des audiences et se sont inscrits pour présenter verbalement ce mémoire; ou ils se sont inscrits au début des séances pour s'exprimer verbalement — questions, commentaires, avis, opinions —. Près de la moitié des intervenants ont déposé une pièce écrite avant les audiences. Leur participation a dont été préparée, documentée et argumentée. Dans plusieurs cas, il s'agit de documents collectifs déposés par le représentant d'une association, d'un groupe d'intérêt ou d'une institution locale.

Le caractère public et relativement formel des audiences ne semble pas décourager le public de participer. Par contre, le public réalise que sa participation sera plus déterminante et automatiquement inscrite s'il dépose un document écrit devant la Commission. D'ailleurs, la présentation verbale de ces documents déposés occupe bien souvent la plus grande majorité du temps d'audience. Par le caractère formel de l'audience et à cause de l'importance des pièces écrites, il y a une certaine notabilisation de la participation publique aux audiences sur l'environnement. Elle peut même être encouragée par les ministères de l'Environnement et par les commissaires qui souhaitent des participations bien préparées, déterminantes, adoptant le style de la contre-expertise sociale. Dans certains cas, les intervenants publics ont pu être aidés techniquement par les experts de la Commission pour préparer leur document; dans d'autres, ils ont pu être assistés financièrement pour consulter un expert, présenter leur document et le distribuer.

La nature des intervenants publics

Les intervenants publics se distinguent d'une première façon selon leur nature propre. Les individus sont des intervenants agissant en leur propre nom, sans représenter formellement un groupe ou une association. Ils se présentent à la consultation à titre de personnes intéressées ou concernées, mais aussi à titre d'experts témoignant du point de vue de leur compétence. Dans la procédure ontarienne, par exemple, les témoins appelés par les partis, le plus souvent des experts, seront considérés comme des individus. Les groupes et les associations, représentés à la consultation, peuvent être soit des grandes et petites associations reconnues, le plus souvent à buts non lucratifs, soit des groupes volontaires constitués ou créés parfois à la seule fin de leur intervention à l'audience publique. Ce que nous allons appeler les collectivités locales regroupe des intervenants publics, non liés à la promotion ou à la mise en oeuvre du projet, mais institués par rapport à un champ d'action délégué précis sur un territoire défini. Un centre communautaire de services sociaux, une commission scolaire, un centre hospitalier, un conseil régional de développement seront considérés comme des collectivités locales. Une chambre de commerce, une association de consommateurs, un club de pêche seront considérés comme des groupes et associations.

Les audiences publiques sur l'environnement regroupent principalement des individus. Cinquante-six pour cent (56 %) de tous les intervenants publics sont des individus; vingt-huit pour cent (28 %) sont des groupes et associations; quinze pour cent (15 %) sont des collectivités locales. Les procédures ontariennes et canadiennes reçoivent nettement plus d'individus que tout autre type d'intervenants. La procédure québécoise se démarque des deux autres en recevant presque autant de groupes et d'associations que d'individus, très peu de collectivités locales. Rien dans la procédure ne permet d'expliquer ces résultats à l'exception de l'importante représentation des collectivités locales dans la procédure ontarienne qui prévoit systématiquement la prise en compte des municipalités tout au long de la procédure et qui s'applique finalement à des projets majoritairement locaux. La faible

importance de la participation des groupes et associations dans la procédure canadienne surprend aussi compte tenu de l'importance des projets soumis à cette procédure, la majorité portant des choix technologiques ou des choix de société majeurs.

Les intervenants participant à plus d'une audience sont presque tous des représentants de groupes et d'associations. Les intervenants qui déposent des documents écrits sont aussi très majoritairement des représentants de groupes et d'associations. Plusieurs intervenants individuels sont — particulièrement dans le cas de la procédure ontarienne — des experts appelés à témoigner pour des groupes et associations. Compte tenu de ces observations, il faut reconnaître que les représentants des groupes et associations mobilisent pour eux la majorité du temps d'audience et qu'ils tendent à prendre le contrôle des audiences. À plusieurs reprises, les participants ordinaires ont réclamé un temps réservé d'audience pour eux, c'est-à-dire pour les intervenants individuels locaux. En Ontario, les commissaires ont adopté la pratique de réserver une journée d'audience aux intervenants «ordinaires». Les commissaires de la procédure canadienne, quant à eux, ont la possibilité — et ils le font — de tenir des réunions communautaires au cours desquelles ils peuvent établir un échange direct avec les citoyens «ordinaires».

L'autonomie de la participation des intervenants publics

Certains intervenants peuvent se présenter spontanément à une audience publique suite à une information publique annonçant sa tenue. Certains autres, par contre, auront été invités formellement par les commissaires qui ont généralement le droit et le pouvoir de convoquer des personnes à comparaître à l'audience. Dans certains cas, ils auront pu recevoir aide et conseils techniques, support financier. La participation du public aux audiences sur l'environnement peut donc être produite et contrôlée ou simplement laissée à l'initiative du public informé minimalement.

Plusieurs types d'intervenants se distinguent ainsi. L'intervenant totalement autonome n'a en principe eu aucun contact antérieur avec le Ministère responsable ni avec le Bureau ni avec les commissaires. Il était imprévu et imprévisible. Un autre type d'intervenant se distingue sur la qualité de l'information qui soutient sa participation. Il a pris connaissance des dossiers — études d'impacts, revues ministérielles, rapports d'experts — avant l'audience, au cours des périodes d'information prévues par les procédures. Il s'est présenté sur les lieux où avaient été déposés les dossiers et il s'y est enregistré. Il a également pu participer à des réunions informelles préalables à l'audience. Certains autres intervenants auront été personnellement et formellement avisés de la tenue de l'audience et invités à y participer. Ces intervenants ont été en communication avec le Ministre, le Bureau ou les commissaires soit pour déposer un avis soit pour demander d'être formellement avisés de la tenue d'une audience. Leurs noms sont généralement inscrits sur des listes établies par le Ministre et le Bureau; ce sont des intervenants prévus et prévisibles. Enfin, certains intervenants sont encadrés par la procédure et pris en charge; ce sont ceux qui ont joué un rôle actif direct en participant, par exemple, à la rédaction des directives pour l'étude d'impacts et à l'analyse de conformité de cette étude. C'est aussi le requérant d'audience, l'expert ou le témoin assigné.

Chacune des procédures d'audience publique sur l'environnement prévoit des périodes fixes et relativement longues d'information, avant la consultation des publics. Elles obligent le dépôt de dossiers dans des endroits publics accessibles. Certaines, en pratique, fournissent une aide technique au public pour comprendre les dossiers. Ces différents procédés sont efficaces : la très grande majorité des intervenants publics sont informés et plus de la moitié ont consulté les dossiers. Les publics consultés sont donc des publics informés.

Plusieurs intervenants ont été avisés, invités ou convoqués personnellement, en fait près du tiers. Outre donc d'informer le public, l'exercice des procédures de consultation vise à contrôler, d'une certaine façon, la composition de la table des intervenants publics. Ce contrôle s'exerce par le repérage d'intervenants particuliers, mais aussi par la formation des intervenants. Tous auront eu la même information sur un dossier donné dans les mêmes termes. La consultation est déjà orientée et l'audience publique pourra se tenir dans les formes entre intervenants «de qualité».

Les intervenants qui participent, sinon régulièrement du moins à plusieurs audiences différentes, sont moins encadrés que les autres. Souvent, ils connaissent les dossiers, ils se tiennent personnellement informés des différents projets en cours et des séances publiques à venir. Ce sont des intervenants éclairés militant dans les mouvements environnementalistes ou dans les associations locales. Ces constats moyens varient cependant énormément d'une audience à l'autre et d'une procédure à l'autre. Il faut admettre que ce type d'intervenant sert parfois les stratégies des commissaires qui pourront s'appuyer sur eux pour orienter le débat public en audience dans une direction voulue. Dans certains cas, les intervenants participant à plus d'une audience sont les intervenants les plus encadrés, presque sollicités.

La base géographique des intervenants

La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement est expliquée spontanément par la motivation des groupes et personnes directement touchés par les retombées et impacts immédiats des projets. Les populations locales devraient théoriquement fournir le plus grand nombre d'intervenants, d'autant plus que les audiences sont précédées par une période d'information à l'adresse des communautés locales et que les audiences se tiennent généralement dans les localités concernées.

La base géographique de l'intervenant est dite immédiate si sa localisation est totalement incluse dans le territoire d'impacts certains du projet. Elle est dite périphérique si la localisation de l'intervenant se situe dans un champ d'impact secondaire, incertain ou invérifié. À titre d'exemple, les résidents d'une localité où sera construit un évacuateur de crues sont considérés dans le champ d'impact immédiat du projet qui modifiera directement l'aménagement d'espaces locaux, perturbera directement un réseau d'activités locales. Les résidents en

amont et en aval d'un tel projet seront considérés dans le champ d'impact périphérique au projet. La base géographique des intervenants sera considérée régionale si on inclut globalement dans le champ d'impact d'un projet le territoire élargi d'insertion. Elle sera dite globale pour les intervenants considérés nationaux ou internationaux qui interviennent pour des raisons et avec des motifs transsociétaux, dont la localisation est en relation totale ou indéterminée avec celle du projet. À ce titre, par exemple, les experts internationaux ou nationaux seront le plus généralement considérés à base géographique globale.

Les intervenants aux audiences publiques dans les procédures considérées sont très généralement — soixante-quatre pour cent (64 %) — des intervenants locaux situés dans le champ d'impact immédiat et périphérique du projet. Le plus grand nombre se situe cependant dans le champ d'impact périphérique. Les intervenants sans base géographique précise, par rapport au champ d'impact des projets, sont relativement nombreux, mais en proportion très marginalement présents. On doit reconnaître donc que l'orientation des procédures — information et localisation des audiences — favorise avec succès la participation des intervenants locaux. Il faut reconnaître aussi que l'importance des projets soumis à ces procédures, leurs problèmes d'insertion dans les tissus locaux mobilisent d'abord, par ce biais, des intervenants locaux.

Les intervenants publics participant à plusieurs audiences publiques sont, eux, majoritairement étrangers aux territoires immédiats et périphériques d'impact des projets. Représentants des associations nationales, même internationales, ils se déplacent vers les régions, à l'occasion des audiences, pour faire valoir leurs intérêts généraux, principalement relatifs à la protection de l'environnement.

Les audiences publiques sur l'environnement mettent en présence deux types «géographiques» d'intervenants : d'une part, des intervenants locaux résidant sur le territoire d'impact immédiat ou périphérique; d'autre part, des intervenants étrangers au territoire d'impact. Les premiers participent pour la première fois à une audience publique sur l'environnement; les seconds ont déjà participé à d'autres audiences publiques, dans d'autres régions. Les intervenants «locaux» sont le plus souvent des individus parlant pour eux-mêmes ou représentant des groupes d'intérêts particuliers, souvent constitués pour la seule fin d'une participation à l'audience publique. Les intervenants «de l'extérieur» sont majoritairement des représentants d'associations constituées, reconnues; ils présentent toujours des documents écrits à l'audience et ils ont pu très souvent obtenir les services d'experts.

Les intervenants locaux se sentent souvent manipulés à l'audience publique. La présence du promoteur, des représentants gouvernementaux, de chacun leur groupe d'experts et finalement des intervenants publics «de l'extérieur», organise cette marginalisation des intervenants locaux, souvent selon une stratégie voulue par les commissaires pour faire valoir d'abord l'évaluation strictement environnementale du projet. Les intervenants locaux et les représentants de collectivités locales ont demandé souvent que des rencontres locales leur soient strictement réservées. Seule la procédure du gouvernement canadien permet la tenue de ces réunions dites «communautaires», avant la réunion principale.

La responsabilité des intervenants publics par rapport à la gestion des impacts environnementaux des projets

Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement sont considérés concernés et mobilisés par les impacts environnementaux des projets. Ils peuvent être concernés à titre de citoyens éclairés, directement touchés par le projet, mais particulièrement à titre de personnes responsables de gérer, d'une façon ou d'une autre, les conséquences des impacts des projets. On supposerait alors que les personnes directement touchées et directement responsables de gérer ces conséquences interviendront en plus grand nombre pour tenter de négocier le partage du poids des conséquences avec le promoteur et les représentants gouvernementaux.

En considérant cette responsabilité des gestions et en l'évaluant pour chaque intervenant, nous tentons de retenir et d'identifier des responsabilités réelles et concrètes; à titre d'exemple : pour une collectivité locale, la responsabilité de déplacer ou de refaire une route d'accès ou de service; pour un groupe, la responsabilité de modifier ou de déplacer ses activités, de chasse sportive, par exemple; pour un individu, la responsabilité de remettre en état sa propriété. Les dimensions de cette variable sont construites sur une échelle qui va d'une responsabilité réelle, concrète et immédiate à une responsabilité générale et indéterminée comme membre concerné d'une collectivité, de la société locale, régionale ou nationale. Entre ces deux extrêmes, nous avons placé dans l'ordre une responsabilité dite indirecte, mais collective et une responsabilité indirecte, mais individuelle. Dans le premier cas, nous considérons plus concerné, par exemple, un propriétaire s'identifiant à d'autres propriétaires et se considérant obligé de faire face à des problèmes et contraintes nouvelles d'accès à sa propriété. Dans le second cas, nous considérons moins concerné, par exemple, un propriétaire se considérant isolément obligé de réorganiser l'aménagement paysager de son terrain. L'évaluation de la variable et de ses dimensions a évité de biaiser systématiquement selon la nature de l'intervenant. Ainsi une collectivité locale peut se considérer, sur certains impacts, responsable au nom d'intérêts collectifs, mais aussi en raison d'intérêts de type privé pour dommage, par exemple, à sa propriété.

Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement représentent surtout des responsabilités indirectes individuelles et des responsabilités générales ou indéterminées par rapport à la gestion des impacts des projets. Cette observation se vérifie dans chacune des trois procédures que nous avons considérées.

Les audiences publiques ne sont ni des procédés de négociation, ni des procédés de médiation, ni des procédés d'arbitrage. Les responsabilités immédiates et directes ont été engagées dans les processus d'évaluation d'impact avant la consultation publique, le sont pendant la consultation dans des mécanismes parallèles ou le seront après. La consultation publique porte plus sur l'acceptabilité générale et sociale du projet.

Au moment de la consultation donc, il reste deux types d'enjeux et d'intérêts bien différents. Un premier type est représenté par l'ensemble des individus non considérés

directement victimes d'impact par le promoteur. Ils vont tenter, à l'audience, de faire valoir qu'ils sont victimes et qu'ils auront la responsabilité de s'ajuster aux situations nouvelles, imprévues par le promoteur dans leur propriétés ou dans leurs modes de vie. Ce sont d'ailleurs souvent des intervenants que nous avons identifiés appartenir au territoire périphérique — et non pas immédiat — d'impact du projet. Le deuxième type d'enjeux et d'intérêts est représenté par des intervenants qui n'ont aucune forme de responsabilité immédiate, directe ou indirecte dans la gestion, et la prise en compte des impacts. Ils représentent la conscience sociale générale. Ils viennent à l'audience défendre les droits généraux de l'environnement et rappeler la responsabilité sociétale vis-à-vis de l'environnement. Leurs interventions sont destinées à questionner les politiques et programmes généraux.

Ces intervenants qui représentent des intérêts généraux et la responsabilité sociale sont presque tous des intervenants ayant participé à plus d'une audience. Compte tenu de ce que l'on sait déjà d'eux, ce sont des groupes et associations bien informés et avisés qui interviennent indépendamment de la localisation particulière des projets pour y représenter des intérêts généraux qui interpellent les responsabilités sociétales et non pas la leur propre dans la gestion des conséquences des impacts environnementaux. Ils s'opposent en cela à l'autre type d'intervenant principal aux audiences, le groupe ou l'individu présentant ses intérêts personnels, questionnant sa responsabilité propre dans la gestion des conséquences des impacts.

Le champ d'action des intervenants publics

Les intervenants publics peuvent se présenter aux audiences sur l'environnement non seulement parce qu'ils sont localisés dans le champ d'impact du projet ou parce qu'ils sont liés par la gestion des conséquences des impacts des projets, mais aussi parce qu'ils exercent une activité dans un champ d'action en correspondance plus ou moins directe avec la nature du projet concerné ou la nature des impacts produits. Nous tenons compte de cette autre caractéristique distinctive des intervenants en créant la variable «champ d'action» des intervenants. Cette variable est évaluée en comparant la nature du projet et des impacts avec le champ d'activité normal et principal des intervenants. Le champ d'action de l'intervenant sera dit en correspondance complète et directe avec la nature du projet et de ses impacts si le champ d'action de l'intervenant est recouvert totalement par la nature du projet et de ses impacts; autrement dit, le champ d'action de l'intervenant est directement touché par le projet et ses impacts. Ce serait le cas d'une association locale de pêcheurs à la ligne dans le cas d'un détournement de cours d'eau. Le champ d'action de l'intervenant sera dit en correspondance partielle, mais nécessaire s'il est recouvert en partie par le projet et ses impacts; ainsi le tracé d'une autoroute concerne directement une association de camionneurs parce qu'il influence, par exemple, la sécurité des membres de l'association; il ne met pas en danger, par contre, l'association elle-même. Nous évaluerons un champ d'action en correspondance partielle facultative avec le projet et ses impacts quand ceux-ci concernent marginalement une personne ou un groupe qui n'est concerné essentiellement dans ses actions ni par le projet ni par ses impacts; une association locale de l'Âge d'Or qui perdrait une aire de pique-nique qu'elle utilisait occasionnellement illustrerait cette situation. Enfin, la dernière dimension évalue une non correspondance générale entre le champ d'action de l'intervenant et la nature du projet et de ses impacts; à titre d'exemple et sans caricaturer, un mouvement féministe intervenant sur un tracé d'autoroute serait considéré comme exprimer une correspondance indéterminée entre son champ d'action propre et la nature du projet et de ses impacts.

Nous tentons, par ce moyen, de préciser la nature des interventions sans entrer dans une analyse détaillée des stratégies des intervenants. Nous supposons que plus un intervenant agit dans un champ d'activité en correspondance avec un type de projet, plus il participe aux audiences publiques. Dans les faits, ce n'est pas exactement ce qui se produit. Plus de la moitié des intervenants interviennent sans que leur champ d'action corresponde directement ou nécessairement avec la nature du projet ou de ses impacts. Ce ne sont donc pas des intervenants exerçant une compétence ou familiers avec le type de projet et d'impacts concernés. C'est plus à titre de citoyens avisés — par opposition à éclairés — qu'ils viennent participer à une étape du processus décisionnel.

Par contre, les intervenants participant à plus d'une audience, représentant des intérêts sociétaux dans le domaine de l'environnement à travers des associations constituées et reconnues, sont presque tous considérés, sous cette variable, comme des intervenants familiers avec les questions soulevées sinon comme des experts. Leur place et position à l'audience publique orientent donc celle-ci vers un débat de contenu entre experts. En outre, le formalisme des procédures, le système des positions opposées vis-à-vis du projet et la place importante occupée par les experts convoqués à titre de «témoins» favorisent l'intervention des intervenants «compétents». L'orientation des procédures vers la formalisation de décisions conditionnelles, pour le développement et le maintien d'une certaine crédibilité, favorisent le débat technique aux dépens du débat social élargi. Les commissaires, qui devront préparer un rapport pour aviser le décideur, encouragent cette orientation. En cours d'audience, il est pratique courante d'interrompre — sinon de contre-interroger — les intervenants publics pour leur demander de soutenir ce qu'ils avancent. Les intervenants publics ordinaires se sont souvent senti intimidés par ces pratiques.

Synthèse des observations sur la nature des intervenants

Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement sont principalement des individus. Les groupes et associations constituent le deuxième groupe le plus important d'intervenants, particulièrement dans la procédure québécoise. Les représentants des collectivités locales sont pratiquement absents, sauf dans la procédure ontarienne ou les collectivités locales représentées assurent la prise en considération non pas tant d'enjeux locaux, que d'enjeux régionaux définis largement.

La majorité des intervenants sont des intervenants locaux situés dans la zone d'impact immédiate des projets soumis à évaluation d'impact ou dans la zone périphérique. La procédure québécoise regroupe essentiellement des intervenants

locaux; les deux autres procédures regroupent des intervenants identifiés à une base territoriale beaucoup plus vaste que le seul champ d'impact immédiat des projets.

Les intervenants ne représentent pas essentiellement les intérêts immédiats directement concernés par les impacts des projets. Le profil type est beaucoup plus celui du citoyen éclairé, préoccupé par les responsabilités individuelles et collectives de prise en charge des conséquences des impacts sur les milieux. L'intervenant moyen tente donc plus de participer à un processus de prise de décision qu'à un processus de négociation d'intérêts explicites et précis. Cet intervenant moyen est l'intervenant type de la procédure fédérale. La procédure québécoise reçoit plus que les deux autres des intervenants directement et immédiatement touchés dans leurs pratiques par les impacts des projets.

Les procédures ne semblent pas s'engager systématiquement dans un débat entre experts ou personnes de qualité. Les intervenants publics n'ont pas, majoritairement, de compétence poussée pertinente par rapport aux problèmes soulevés par les projets et leurs impacts. Seule la procédure ontarienne favorise la démonstration d'expertise et de compétence par les rôles de partis et de témoins, de façon systématique. Dans une moindre mesure, et par choix conscient, la procédure québécoise favorise une contre-expertise de groupes et individus experts et compétents sans pour autant pouvoir ou vouloir limiter le débat au seul niveau de la contre-expertise.

Nous avons constaté que ce n'est pas tant la nature des intervenants qui explique leurs caractéristiques, que le degré d'encadrement que leur a fourni la procédure elle-même. D'ailleurs, c'est en se distinguant sur l'intensité et la qualité de cet encadrement que les procédures se différencient vraiment selon les intervenants qu'elles mobilisent.

Naturellement, les procédures encadrent d'abord des intervenants qu'elles peuvent identifier; principalement, les collectivités locales et les groupes et associations spatialisés par rapport à la localisation des projets et à leurs champs d'impacts. Elles le font cependant différemment. La procédure québécoise, en pratique, encadre surtout des groupes et associations; la procédure ontarienne surtout des collectivités locales. La procédure québécoise est plus mobilisatrice et plus militante de cette façon. La procédure ontarienne présente plus une stratégie de concertation régionale.

Par le biais de l'encadrement des groupes et associations, la pratique de la procédure québécoise favorise surtout des représentants régionaux et nationaux. La procédure ontarienne, par le recours systématique aux experts, favorise des intervenants régionaux ou provinciaux, aux dépens de représentants locaux. Seule la procédure canadienne semble partie prise avec les publics locaux, de façon principale.

Les procédures ontarienne et canadienne visent à mobiliser d'abord des intervenants identifiés à un degré de responsabilité vis-à-vis la gestion des impacts. Si la procédure québécoise semble rejoindre tous les types d'intervenants concernés, de près ou de loin, elle favorise explicitement la mobilisation des représentants des intérêts généraux et nationaux, permettant ainsi l'élargissement du débat social à l'occasion de l'évaluation d'impact des projets.

Globalement, les intervenants publics aux audiences peuvent faire valoir une compétence basée sur leur champ d'action ordinaire. La procédure ontarienne favorise les intervenants compétents et pertinents, plus que les autres. Seule la procédure québécoise semble gager sur des compétences élargies et sectorielles pour alimenter le débat en assemblée publique.

Avec ses règles de procédure précises mais relativement peu formalisantes, la procédure québécoise nous apparaît comme orientée vers une pratique militante. Elle gage sur des enjeux réels et locaux pour relever des dimensions, des intérêts et des enjeux sociétaux. Elle le fait en gageant sur la participation d'intervenants structurés, compétents, mais pas nécessairement représentatifs des intérêts et enjeux locaux de base.

La procédure ontarienne est étroitement encadrée et dirigée par des règles et des jeux de procédures stricts. La procédure favorise donc les experts, les intervenants organisés et mobilisés. Par contre, ce formalisme des règles permet de contenir le débat dans le champ des intérêts régionaux préoccupés par l'insertion des projets dans les tissus locaux. Ce n'est pas une procédure qui favorise les grands débats engagés sur des positions militantes par rapport à des enjeux de société.

La procédure canadienne est souple, relativement lâche. Les enjeux qu'elle soulève à l'occasion des projets soumis au processus d'évaluation d'impact sont des enjeux importants — choix technologiques et choix de société —. Cependant cette procédure, peu orientée stratégiquement vers une décision et peu militante, favorise principalement l'information des publics locaux. Contrairement à ce que nous avions supposé, elle ne favorise pas particulièrement les experts et contre-experts. Elle regroupe simplement les représentants de groupes d'intérêts locaux.

Profil général des intervenants publics

On peut esquisser le profil suivant des intervenants publics aux audiences sur l'environnement. Ce sont d'abord des individus intervenant en leur propre nom soit à titre de résidents locaux, soit à titre d'experts privés, soit à titre de citoyens éclairés. Ces individus sont majoritairement bien informés sur le projet en cause; ils ont obtenu ces informations dans le cadre de la procédure de consultation publique. Ils interviennent aux audiences sur des projets qui ont un impact sur leur territoire de résidence et d'appartenance; ce territoire est cependant élargi par rapport au champ d'impact immédiat du projet et concerne l'ensemble régional. Les intervenants ne sont pas majoritairement touchés par les impacts directs des projets; c'est de façon plutôt indirecte qu'ils sont individuellement concernés par les impacts des projets. Enfin, leur intervention n'est pas d'abord expliquée par leur familiarité avec les enjeux et questions soulevés.

Plusieurs intervenants se retrouvent à plusieurs reprises dans différentes audiences. Ces intervenants ont un profil propre. Ce sont d'abord et avant tout des groupes et associations informés. Par rapport au projet et à son champ d'impact, ils ne pourront être identifiés explicitement au territoire d'impact. Ce sont donc des groupes et associations à vocation d'abord nationale et définis par leur intérêt commun pour un champ de

problèmes et un type d'enjeux. Ils ne sont donc pas considérés avoir des responsabilités directes et immédiates dans la gestion des impacts des projets. Par contre, ils sont familiers avec les questions soulevées compte tenu que leur existence même est fondée sur un champ de problème et un type d'enjeux correspondant exactement avec les problèmes et enjeux que soulève l'évaluation d'impact des projets.

La majorité des audiences sur l'environnement met en présence ces deux groupes types d'intervenants, les uns représentant des intérêts individuels localisés, sans compétence particulière; les autres représentant des intérêts collectifs, sur la base d'enjeux concernant l'ensemble ou des parties de la société nationale et relativement compétents par rapport à une dimension des problèmes soulevés. Ces derniers interviendront à plusieurs reprises, indépendamment du champ territorial d'impact des projets, mais compte tenu du type d'intérêts généraux qu'ils représentent.

CHAPITRE V: LE DISCOURS DU PUBLIC AUX AUDIENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

Les intervenants publics aux audiences sur l'environnement ont deux possibilités pour s'exprimer : soit qu'ils aient déposé un mémoire écrit avant le début des audiences et se sont inscrits pour présenter verbalement ce mémoire, soit qu'ils se soient inscrits en début de séances pour s'exprimer verbalement — questions, commentaires, avis, opinions. Les temps d'intervention sont plus ou moins contrôlés et mesurés selon la procédure. Les procédures les plus formelles sont celles du Québec et de l'Ontario. Dans la procédure québécoise d'audience publique, une première partie d'audience permet aux intervenants inscrits en début de séance de poser des questions au promoteur, au requérant et aux commissaires; une deuxième partie d'audience est réservée à l'exposé verbal des mémoires déposés et à l'expression des avis, opinions et commentaires des intervenants inscrits au début de la séance. En Ontario, ce sont les partis qui animent le débat et appellent leurs témoins. Plusieurs intervenants publics sont donc soit appelés comme témoins, soit comme représentants du (des) parti(s) public(s). Les exposés sont alors verbaux, avec ou sans dépôt de mémoire. La procédure ontarienne prévoit, en outre, une «journée spéciale» d'audience où tous les intervenants inscrits peuvent s'exprimer avec ou sans dépôt de mémoire. La procédure fédérale est moins formelle; les intervenants s'expriment avec un minimum de contrainte et d'encadrement, dans un ordre non discriminant, avec ou sans dépôt de mémoire.

Dans tous les cas, l'enregistrement des audiences est systématique. Ces enregistrements sont transcrits et des transcriptions sont déposées aux archives des agences (Bureaux) responsables. Les mémoires écrits déposés constituent des pièces qui sont systématiquement annexées aux rapports d'audience dans la procédure québécoise. Au Canada et en Ontario, les mémoires sont constitués en cahiers qui peuvent ou non accompagner le rapport d'audience des commissaires. Pour les fins de cette analyse, nous n'avons retenu que les mémoires écrits déposés et enregistrés comme tels par les responsables de chacune des procédures.

En principe, les sujets à aborder par les intervenants sont limités dans le cadre des textes législatifs, réglementaires et fondateurs du processus d'évaluation d'impact et de la procédure d'audience publique. En pratique, les sujets abordés par les intervenants sont contrôlés formellement par les commissaires uniquement dans la procédure ontarienne. Dans les deux autres procédures, les commissaires sont généralement tolérants; ainsi dans la procédure québécoise, même la période réservée aux questions permet aux intervenants d'exprimer des avis, des commentaires et des opinions.

L'audience publique sur l'environnement porte sur l'évaluation des impacts d'un projet déposé par un promoteur pour autorisation. Le sujet précis est donc l'impact environnemental d'un projet. Cependant, compte tenu des termes de référence généraux pour la réalisation et la rédaction d'une étude d'impact, plusieurs sujet associés se trouvent au centre du débat.

a) le projet : ses objectifs, son emplacement, la programmation de réalisation, les activités d'exploitation et d'entretien subséquentes, les matériaux d'emprunts requis, le mode de gestion des déchets et résidus, les activités à la construction et à l'exploitation subséquentes du projet, les développements connexes prévus;

b) un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement... notamment la faune, la flore, les communautés humaines, le patrimoine, les ressources agricoles, l'usage des ressources;

c) une énumération et une évaluation des répercussions du projet sur l'environnent, y compris les effets indirects, cumulatifs, différés et irréversibles;

d) un exposé des différentes options du projet notamment quant à son emplacement, aux procédés et méthodes...;

e) une énumération et une description des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement.

Le discours des intervenants peut être présenté avec les huit thèmes suivants. Ils parleront de l'un ou de l'autre, ou de plusieurs à la fois :

1) le promoteur, en termes de responsabilité vis-à-vis le milieu et la collectivité;

2) l'étude d'impact, comme instrument d'évaluation des impacts;

3) le projet, dans ses composantes, sa réalisation et ses développement connexes;

4) l'environnement susceptible d'être touché par le projet, dans ses composantes et ses dimensions;

5) les impacts, tels qu'évalués;

6) les options, étudiées et évaluées;

7) les mesures de contrôle, de suivi et de mitigation;

8) la procédure même d'enquête et d'audience.

À ces huit thèmes, nous avons ajouté une autre dimension destinée à enregistrer la position globale de l'intervenant vis-à-vis du projet. Comment l'intervenant public peut-il aborder ces différents thèmes? De façon, disons «objective» d'abord en se référant implicitement au contenu de la loi et des règlements, et il abordera l'un ou chacun des thèmes comme ce qui doit être au sens de la loi et des règlements. Puis de façon, disons «subjective» en prenant une distance ou en ignorant le cadre de la loi et des règlements, pour exprimer ce qui devrait être.

Il pourra également aborder ces thèmes de façon plus ou moins libre par rapport à l'étude d'impact qui a été déposée et dont il est supposé avoir pris connaissance. Par rapport au contenu de l'étude d'impact, l'intervenant pourra formuler des questions sur des points avancés; il pourra en ajouter. Dans certains cas, il se permettra d'évaluer le contenu de l'étude d'impact en mettant en cause les données avancées, les méthodes utilisées et l'analyse des données. Il pourra aussi interpréter ou réinterpréter les résultats de l'analyse du promoteur. Enfin, il pourra encore déborder totalement le contenu de l'étude d'impact ou l'ignorer en amenant de l'information et des évaluations totalement neuves.

Le discours type des intervenants publics

Les mémoires que déposent les intervenants publics sont des textes très inégaux. Ils sont plus ou moins longs, certains présentant une véritable contre-étude d'impact, d'autres exprimant simplement une position générale vis-à-vis du projet. Ils sont aussi rédigés de façon plus ou moins libre, certains s'en tenant à reprendre exactement les termes de l'étude d'impact, d'autres proposant des alternatives plus ou moins complètes au projet ou engageant directement le débat au niveau des choix de civilisation.

La majorité des intervenants tiennent un discours assez élaboré et assez diversifié. Chaque intervenant aborde en moyenne cinq des huit thèmes que nous avons retenus pour présenter le discours des intervenants. Ces thèmes sont abordés surtout de façon subjective et libre, sans référence explicite à l'étude d'impact, aux règlements et aux autres documents déposés. Si les intervenants publics ont pris connaissance de ces documents, ils ne se sentent cependant pas prisonniers du contenu donné. À titre d'exemple, ils ne s'attardent pas à relever des erreurs particulières dans l'étude d'impact; ils diront plutôt que l'étude d'impact est biaisée, qu'elle ne porte pas sur l'ensemble du programme dans lequel s'insère un projet, qu'elle n'engage pas toutes les responsabilités concernées, etc. S'ils peuvent tenir ce type de discours, c'est qu'ils abordent plutôt globalement l'étude d'impact et les documents déposés en y relevant à l'occasion des contradictions, des omissions ou de fausses interprétations.

La majorité des intervenants prennent position de façon explicite sur l'acceptabilité de l'étude d'impact et sur le projet. Ils prennent presque tous une position contre le projet avec un argument principal qui renvoie à l'étude d'impact considérée comme justificative des choix déjà faits, aux dépens d'alternatives ignorées, rejetées trop tôt et non évaluées.

Les thèmes abordés par les intervenants publics

Les intervenants publics parlent d'abord du projet lui-même, de ses impacts et de la responsabilité du promoteur. Ils parlent beaucoup moins des options et des choix, des contrôles et conditions et de la procédure même d'audience publique. Leur discours apparaît donc comme centré sur le problème et la question centrale de l'autorisation d'un projet à accorder à un promoteur, et comme secondairement intéressé à débattre des conditions d'autorisation.

Quand ils tiennent ce type de discours, les intervenants expriment les avis et les opinions les plus critiques sur le projet, sur les options et les choix, et sur la procédure d'audience. Ils disent, en fait, qu'ils sont contre le projet, que les options n'ont pas vraiment été étudiées ni évaluées, que la procédure d'audience devrait être sinon décisionnelle, du moins orientée vers un arbitrage en faveur du public.

Les intervenants plus familiers avec la procédure, ayant participé à plus d'une audience publique sur l'environnement, abordent non seulement plus de thèmes, mais ils utilisent aussi chacun des thèmes plus souvent que l'intervenant moyen. Ils parlent d'abord des choix et options, du projet, puis du promoteur et de l'étude d'impact. Ils s'intéressent donc d'abord à l'évaluation des impacts du projet présenté par le promoteur. Pour ce faire, ils s'intéressent autant à l'étude d'impact qu'à la responsabilité du promoteur. C'est dire qu'ils tentent de dépersonnaliser le dossier au profit d'une évaluation plus correcte, selon eux, des options, variantes et alternatives.

Les intervenants multiples seront aussi généralement plus critiques que l'intervenant moyen. Ils le seront particulièrement quand ils aborderont les thèmes relatifs au projet, à la responsabilité du promoteur et à la procédure d'audience sur l'évaluation d'impact. Leur logique est relativement simple : le projet doit être reconsidéré puisque les impacts ont été incorrectement évalués; la responsabilité du promoteur est limitée; les commissaires et le Bureau d'audiences doivent obliger la reconsidération du projet pour vice d'analyse d'impact.

Autant les intervenants ordinaires construisaient leur argument sur les conditions à assortir au projet, autant les intervenants multiples le construisent sur la réévaluation des impacts. Il s'agit non pas d'une attitude politique, mais d'une attitude teintée de corporatisme puisque ce qui est mis en cause c'est la qualité de l'évaluation et de l'expertise à laquelle ils opposent leur contre-expertise.

Quelle que soit la procédure, les intervenants parlent du projet et adoptent une position très critique sur l'autorisation à accorder. Les intervenants considèrent généralement le projet mal présenté, la présentation faisant souvent silence sur les étapes de construction et de mise en oeuvre du projet, d'une part, sur son insertion dans une programmation d'activités et de développement, d'autre part. Au Québec, les intervenants soulèvent ces dimensions surtout pour de considérations environnementales. En Ontario et au Canada, ce sont les impacts particuliers qui constitueront l'élément principal de débat sur le projet. Seuls les intervenants de la procédure fédérale font de l'étude d'impact elle-même un thème majeur de leur discours. Dans ce cas, c'est un document perçu de façon beaucoup moins stratégique sur lequel on a été plus ou moins bien informé et auquel on adhère donc moins facilement.

Les intervenants québécois se distinguent encore en adoptant une attitude très critique sur les variantes, options et alternatives proposées par le promoteur. Par ce biais, ils mettent en cause le projet en faisant valoir principalement des motifs environnementaux. En Ontario et dans la procédure fédérale, la mise en cause du projet entraîne la mise en cause du promoteur. Dans ces deux cas, les projets assujettis ne sont que des projets des pouvoirs publics ou sous la tutelle directe des pouvoirs publics. On tend donc à faire du débat sur le

projet, un débat politique. En Ontario, on le fera pour des raisons tenant à une considération de l'environnement. Dans la procédure fédérale, le débat est et restera politique, les intervenants s'en prenant principalement à la procédure d'audience elle-même. Celle-ci est perçue de façon ambiguë, à la fois comme une réelle tentative de consultation de laquelle on attend une influence certaine sur la décision, à la fois comme un exercice de démocratie gratuit, sa position par rapport à la décision demeurant imprécise.

Chacune des procédures réussit donc à maintenir le débat sur le thème principal, le projet assujetti. Par contre, elles réussissent différemment à orienter le débat sur l'évaluation des impacts. Au Québec, le discours des intervenants participe beaucoup plus d'un débat sur les enjeux environnementaux généraux; en Ontario, sur la légitimité d'intervention du promoteur et, au Canada, sur le processus même d'évaluation des impacts.

Les intervenants multiples ne font qu'accentuer les caractères types du discours de l'intervenant moyen dans chacune des procédures. Comme l'intervenant moyen, ils parlent d'abord du projet et de façon encore plus critique. Seuls les intervenants multiples de la procédure québécoise sont plus conciliants que l'intervenant moyen parce qu'ils sont d'abord intéressés à débattre des impacts environnementaux, des options et des alternatives. Sur tous ces thèmes, ils adopteront des positions très critiques, tentant de se substituer au promoteur ou à ses experts en faisant valoir leur propre expertise. Nous sommes tentés de croire qu'ils représentent un intervenant de type contre-expert, familier avec l'évaluation environnementale, représentant un groupe ou une association de protection de l'environnement.

En Ontario, l'intervenant multiple parle des impacts, de l'étude d'impact et du projet principalement. C'est un intervenant qui joue le parti de l'opposition, s'en prenant principalement aux responsabilités du promoteur et faisant valoir les considérations environnementales critiques. Dans la procédure fédérale, l'intervenant multiple exploite principalement les mêmes thèmes, mais c'est à la procédure d'audience publique sur l'évaluation environnementale qu'il s'en prend.

Seule donc la procédure québécoise présente un type d'intervenant multiple qui se distingue de l'intervenant moyen de façon sensible, principalement pour le déplacement de son discours critique des considérations environnementales aux considérations sur les conditions et alternatives au projet.

Expression et utilisation des thèmes selon le degré d'encadrement des interventions

Les intervenants plus informés et plus encadrés tiennent un discours plus élaboré en utilisant la grande majorité des thèmes. Selon le degré d'encadrement, l'utilisation des thèmes varie dans le discours des intervenants. Les intervenants autonomes et simplement informés parlent d'abord du projet, des impacts qu'il génère et de la responsabilité du promoteur. Les intervenants avisés et encadrés parlent aussi principalement du projet, mais du promoteur avant les impacts. La structure du discours dans le premier cas est d'associer les impacts au projet lui-même; dans le deuxième cas, les impacts sont associés à la responsabilité du promoteur.

Sur ces deux modèles généraux de discours, les intervenants informés et les intervenants avisés se comportent de façon particulière. Les intervenants informés sont les seuls à parler et à référer principalement à l'étude d'impact; ils se comportent donc comme des interlocuteurs cherchant plus d'information ou cherchant à préciser de l'information déjà reçue sur les documents déposés. Les intervenants avisés parlent d'abord de la responsabilité du promoteur vis-à-vis les considérations environnementales générales. Ils tiennent donc soit un discours d'experts, soit un discours nettement politique mettant en évidence la responsabilité sociale générale des promoteurs face à l'environnement.

Les intervenants les plus critiques sont les intervenants les plus autonomes, et les moins critiques les intervenants les plus encadrés. Les plus critiques le sont surtout pour leurs positions avancées sur le mécanisme d'audience publique lui-même et sur les choix et alternatives au projet. Ils adoptent donc une position revendicatrice vis-à-vis les commissaires en leur demandant de forcer la reconsidération du projet par l'analyse et la recherche de solutions alternatives au projet. Les intervenants les moins critiques, les plus encadrés, questionnent d'abord les choix et alternatives soutenus par le promoteur, pour des considérations avant tout environnementales. Ils parlent donc relativement abstraitement de la décision à prendre et se proposent plutôt pour réévaluer les alternatives au projet en faisant valoir des considérations environnementales nouvelles. Nous avons là deux types de discours distincts; le premier tenu par les intervenants les plus autonomes et portant bien plus sur la décision elle-même; le second tenu par les intervenants encadrés et portant d'abord sur l'évaluation environnementale et les alternatives au projet.

Si le discours type des intervenants les plus autonomes se construit sur les trois thèmes associés principalement qui mettent en évidence le projet, les impacts et la responsabilité du promoteur, chacune des procédures modifie ce discours type. En Ontario et dans la procédure fédérale, les intervenants autonomes articulent leur discours sur le couple projet-impact; mais en Ontario, l'intervenant autonome développera sur ce couple des considérations environnementales alors que, dans la procédure fédérale, il s'en tiendra à l'énoncé de l'étude d'impact. Ce dernier se comporte donc plus en situation de référence et de dépendance par rapport à l'étude d'impact. Au Québec, l'intervenant autonome parle d'abord de considérations environnementales pour aborder le projet et la responsabilité du promoteur. Il se comporte ainsi comme tous les autres types d'intervenants québécois qui, à l'évidence, sont inscrits dans un débat dirigé principalement sur les considérations environnementales générales des projets des promoteurs.

Les intervenants les plus encadrés s'intéressent en général plus aux impacts précis des projets. C'est pourtant seulement le cas chez les intervenants ontariens. Au Québec, ils participent au débat sur les considérations environnementales générales; dans la procédure fédérale, ils débattent de la responsabilité du promoteur, de son étude d'impact et de son projet. L'encadrement des intervenants entraîne presque nécessairement leur participation à l'audience publique; c'est dire que la procédure et son exercice par les commissaires tendent à générer le type de discours attendu de ce type de participants. Dans la procédure québécoise, le discours

attendu est donc de nature générale vers des considérations environnementales; en Ontario, c'est l'évaluation étroite des impacts qu'on tend à développer; dans la procédure fédérale, dont les capacités d'encadrement sont plutôt réduites, nous croyons que les commissaires sont plutôt débordés par le discours des intervenants encadrés puisque ce discours était plutôt inattendu. D'un autre point de vue, si on en retient pas l'hypothèse du discours inattendu dans la procédure fédérale, il faut alors soutenir le caractère purement informatif de cette procédure même pour les intervenants encadrés.

Cette dernière conclusion est sans doute à réaffirmer quand on considère le type de discours critique des intervenants. Chez tous les types d'intervenants de la procédure fédérale, c'est la procédure d'audition publique que l'on questionne de la façon la plus critique. Le ton est d'ailleurs donné par les intervenants les plus encadrés. Manifestement, ils remettent en cause la fonction de cette audition dans le processus décisionnel en utilisant, de façon très critique, des considérations environnementales. Dans les deux autres procédures, les intervenants encadrés ne requestionnent pas très sérieusement la fonction de l'audience publique sur l'environnement. Au Québec, ils jouent la contre-expertise en associant la révision des alternatives proposées par le promoteur à la réévaluation des impacts. En Ontario, c'est la responsabilité sociale du promoteur vis-à-vis l'environnement qu'ils débattent; ils agissent dans ce cas plus comme des militants que comme des contre-experts.

On peut considérer alors que des trois procédures, c'est certainement la procédure québécoise qui arrive à contrôler le mieux le type de discours attendu, tenu par les intervenants encadrés par la procédure et portant sur l'évaluation des impacts et des options et l'alternatives compte tenu des considérations environnementales. En Ontario, on attendait une évaluation étroite des impacts, mais cela se fait de façon contradictoire et le débat déborde facilement sur des considérations environnementales générales mettant en cause la responsabilité du promoteur. La procédure fédérale, peu formelle et exercée de façon souple, se crée une image neutre que les intervenants remettent en cause par des considérations environnementales pour lesquelles ils souhaitent un arbitrage un peu plus volontaire.

Expression et utilisation des thèmes selon la nature des intervenants

Les groupes et associations tiennent un discours plus élaboré et très critique. Le discours le plus critique est tenu par les individus qui le développent sur peu de thèmes. Les collectivités locales adoptent une attitude plus conciliatrice, mais relativement bien développée.

Chacun de ces types d'intervenants articule son discours principalement sur le projet, sur les impacts généraux et sur la responsabilité du promoteur. Chacun aussi adopte une attitude critique sur le projet, pour lequel on cherche plutôt des alternatives que des conditions. On remet donc principalement en cause les alternatives proposées par le promoteur et on attend de la procédure d'audition publique qu'elle arbitre en faveur de la recherche et de l'évaluation d'alternatives.

Ce sont les intervenants des procédures ontarienne et fédérale qui respectent le plus ce type de discours. Dans le premier cas, les groupes et associations se distinguent en faisant valoir d'abord des considérations environnementales générales avant la considération des impacts particuliers du projet. En outre, les individus et les représentants des collectivités locales associent directement à l'évaluation des impacts l'évaluation des choix, options et alternatives soutenus par le promoteur. Dans la procédure fédérale, les intervenants parlent tous en référence à l'étude d'impact. Manifestement, il s'agit d'un document dont la réception et la perception par les intervenants ne sont pas très claires, au point où pour les individus et les groupes et associations la référence à ce document l'emporte sur la considération de la responsabilité du promoteur.

Par contre, toujours dans la procédure fédérale, ce n'est pas l'étude d'impact que l'on va principalement critiquer, mais d'abord la fonction de l'audition publique et la responsabilité du promoteur. Il faut donc constater que l'étude d'impact est un document de référence sur lequel l'information a été déficiente au moins pour les individus, groupes et associations. Nous constatons aussi que la critique de la fonction de l'audition révèle, chez la majorité des intervenants de la procédure fédérale, une imprécision dans la perception de la relation entre la consultation publique et la responsabilité du promoteur, relation de toute façon et dans tous les cas sous la tutelle gouvernementale. Les individus questionnent cette relation mal définie par rapport aux alternatives au projet; les collectivités locales le font par le biais des mesures de mitigation et de contrôle auxquelles elles demandent manifestement d'être associées.

En Ontario et au Québec, le discours critique des intervenants porte sur les considérations environnementales et le projet lui-même. En Ontario, on met de cette façon directement en cause la responsabilité du promoteur qui est toujours un pouvoir public par rapport auquel les représentants des collectivités feront valoir leur association au partage des responsabilités. Au Québec, c'est par le biais des options et alternatives, et par celui des conditions à assortir au projet que les intervenants débattront des considérations environnementales à relever à l'occasion des projets. Les individus adopteront une attitude essentiellement revendicatrice; les groupes, associations et collectivités locales pencheront plutôt vers la négociation sur les variantes du projet.

Le débat est ainsi généralement plus politique en Ontario où on met généralement en cause la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de l'environnement. Il est plus technique au Québec où la décision semble échapper aux intervenants qui préfèrent influencer la décision par le biais d'une évaluation des options et des conditions. Il semble dérouté dans la procédure fédérale et dévier sur le rôle, la place et la fonction de la consultation publique dans un processus décisionnel lourd qui semble échapper aux intervenants; seules les collectivités locales en profitent pour faire valoir leur responsabilité.

Expression et utilisation des thèmes selon la base géographique des intervenants

Les intervenants identifiés selon leur base géographique, par rapport au champ d'impact immédiat des projets, parlent du

projet en considérant d'abord les impacts et la responsabilité du promoteur. Ils ont tous donc une approche pragmatique qui les amène à vouloir mesurer, évaluer et identifier les impacts du projet, et à estimer la responsabilité du promoteur vis-à-vis ces impacts. Les considérations environnementales générales ne sont relevées principalement que par les intervenants locaux qui tentent alors de présenter une approche globale et critique de leur environnement.

Ils prennent une position généralement critique sur le projet auquel ils recherchent une alternative. Cette position critique est généralement développée par l'évaluation des alternatives, options et variantes que propose le promoteur; cela les amène à mettre en cause directement la procédure même de laquelle ils attendent plus qu'un exercice de consultation, à la limite un véritable jugement d'arbitrage.

Les intervenants des procédures ontarienne et fédérale suivent presque exactement ce modèle de discours. Les intervenants locaux se distinguent dans la procédure fédérale en étant tout aussi intéressés à débattre des conditions précises d'autorisation des projets. Ils ajoutent ainsi à une évaluation des impacts une négociation des mesures de compensation et d'insertion. Dans la procédure ontarienne, ce sont presque tous les types d'intervenants qui se distinguent en articulant à la thématique principale de leur discours l'évaluation des options et alternatives. Les intervenants de la procédure québécoise se distinguent de ceux des deux autres procédures sur le même modèle, c'est-à-dire en questionnant le projet et la responsabilité du promoteur par rapport à des considérations environnementales générales. Dans ce cas, les intervenants étrangers au territoire immédiat d'impact abordent aussi de façon significative l'évaluation des impacts.

La considération de la base géographique des intervenants ne modifie pas sensiblement le type de discours critique tenu par les intervenants de la procédure fédérale. La critique du projet et la position négative que l'on prendra vis-à-vis celui-ci passent par une évaluation critique de la responsabilité du promoteur et par une mise en contradiction stratégique de la procédure d'audience sur l'environnement. En Ontario et au Québec, ce sont plutôt les thèmes de l'environnement et de l'évaluation des alternatives qui jouent la fonction critique.

Dans ces deux procédures, les intervenants non identifiés au territoire immédiat d'impact adoptent le même type de discours critique et mettent en cause la responsabilité du promoteur vis-à-vis de l'évaluation des options, variantes et alternatives qu'il propose. Les intervenants plus identifiés au territoire d'impact abordent principalement la question des impacts et des options. Deux types d'intervenants se dégagent cependant : d'abord les intervenants locaux de la procédure ontarienne qui demandent l'arbitrage de la Commission d'évaluation environnementale, et ensuite les intervenants régionaux et périphériques de la procédure québécoise qui évaluent de façon très critique les impacts. Dans le premier cas, ce groupe d'intervenants est là pour faire valoir le respect de l'intégrité de son environnement quelles que soient les autres considérations en cause. Dans l'autre cas, ces types d'intervenants tentent manifestement d'influencer la prise en compte d'un champ élargi d'impact.

Nous revérifions de cette façon sans doute la considération étroite du champ d'impact dans la procédure québécoise et le sentiment de marginalisation des intervenants dont la base géographique est étendue à partir du champ d'impact immédiat des projets. Nous vérifions aussi que les intervenants locaux en Ontario constituent l'une des parties déterminantes dans le débat contradictoire sur la décision d'autorisation des projets.

Expression et utilisation des thèmes selon le degré de responsabilité des intervenants dans la gestion des impacts

La variable qui nous permet d'évaluer la responsabilité associée des intervenants à la gestion des impacts ne modifie pas le type de discours de l'intervenant moyen. Il parle des impacts associés au projet et de la responsabilité du promoteur. Cela ne modifie pas non plus le caractère critique du discours des intervenants. Ils acceptent généralement l'évaluation des impacts faite par le promoteur, sauf pour la modifier quantitativement. Par contre, ce sont les alternatives qu'ils questionnent et la fonction stratégique de la procédure d'audience publique. Seuls les intervenants les plus immédiatement responsables ou porteurs d'une responsabilité collective semblent vouloir faire valoir, de façon critique, des considérations générales de nature environnementale. Ils font dans ce cas principalement valoir les dimensions sociales de l'environnement.

Les intervenants de la procédure fédérale se comportent de la façon la plus systématique. Tous associent au projet l'évaluation des impacts et la qualité de l'étude d'impact. Manifestement quel que soit le type d'intervenant, cette procédure suscite plus d'interrogations par rapport aux documents déposés et à l'évaluation des impacts proposés qu'à toute autre question. Seuls les intervenants immédiatement responsables soulèvent la question de la responsabilité du promoteur de façon très systématique, et la question des conditions et mesures associées à la décision. Ils sont donc les seuls à se mettre systématiquement en situation de conciliation ou de concertation.

Les intervenants de la procédure québécoise se comportent aussi de façon systématique et la considération de la responsabilité des intervenants ne modifie en rien le discours type déjà identifié pour cette procédure. Il est question, pour tous, principalement de la responsabilité du promoteur face aux considérations environnementales générales que permet de débattre son projet.

Les intervenants de la procédure ontarienne, par contre, se distinguent assez nettement : d'abord, de tous les autres, en adoptant un discours plutôt développé et articulé richement — particulièrement les intervenants responsables; ensuite entre eux. Fondamentalement, ce sont les impacts du projet qui les intéressent et la responsabilité du promoteur. Par contre, les intervenants responsables s'intéressent aussi à l'évaluation des options et au rôle de la procédure de consultation dans le processus décisionnel. Les intervenants à responsabilité indéterminée se désintéressent, eux, des impacts au profit de l'évaluation des options et alternatives. Ils tentent donc de contourner ainsi le problème sans aborder les questions de responsabilité associée à la gestion des impacts.

Chacun des intervenants responsables se comporte différemment selon la procédure. Dans la procédure canadienne, ils questionnent d'abord le rôle de la procédure d'audience et s'attendent d'elle à un arbitrage qui devrait porter, selon eux, sur l'évaluation d'alternatives au projet. Ils ne tentent donc pas de négocier des accommodements, mais se servent de l'audience pour engager une action déneutralisée des commissaires. En Ontario, ce type d'intervenants tente de négocier des conditions et des mesures de mitigation en interpellant directement les commissaires face au promoteur. Au Québec, ce type d'intervenant ne se distingue pas foncièrement de l'intervenant moyen; la question des responsabilités est évacuée par lui au profit d'un discours environnemental alternatif.

Les intervenants non identifiés à une responsabilité déterminée se comportent, dans la procédure fédérale, selon le modèle type de discours dans cette procédure. Cependant en interpellant les commissaires, ils interpellent en même temps les promoteurs, c'est-à-dire les ministères responsables. On pourrait dire qu'ils ont une approche plus politique que celle des intervenants responsables. En Ontario, les intervenants à responsabilité indéterminée tiennent un discours critique de responsabilisation du promoteur face aux considérations environnementales générales.

Ils tiennent donc un discours militant et politique puisque le promoteur en Ontario est toujours un pouvoir public. Au Québec, ce type d'intervenants se comporte comme un contre-expert évaluant les impacts et les variantes au projet compte tenu de considérations environnementales.

On peut dire que seule la procédure ontarienne met nettement en présence les intervenants responsables, le promoteur et les commissaires dans une situation qui, pour les intervenants responsables, semble adopter le caractère d'une négociation. Les intervenants de la procédure fédérale adoptent une stratégie d'information et d'affrontement qui touche aussi bien le promoteur que les commissaires.

Expression et utilisation des thèmes selon le champ d'action des intervenants

En regroupant les intervenants selon leur activité ordinaire principale comparée au champ de problèmes soulevés par le projet et ses impacts, nous obtenons encore le discours type des intervenants développé sur le projet, la responsabilité du promoteur et l'évaluation des impacts. Seuls les intervenants non spécialisés ou non familiers, par rapport au champ de problèmes soulevés, se comportent légèrement différemment en adoptant un thème plus global que celui de l'évaluation des impacts particuliers, soit des considérations environnementales générales. Ce faisant, ils privilégient un débat élargi aux impacts sociaux qui sont le plus souvent minimisés ou marginalisés dans l'évaluation d'impact du promoteur et des experts. Ce comportement des intervenants non spécialisés est expliqué essentiellement par le comportement de ce type d'intervenant dans la procédure québécoise où tous recourent à ces considérations environnementales générales.

Dans la procédure québécoise, le thème des considérations environnementales est privilégié par tous les types d'intervenants, particulièrement par les intervenants spécialisés et les intervenants non spécialisés. Il s'agit ici plus d'une coïncidence puisque l'ensemble de la procédure et l'ensemble des intervenants, quelles que soient les caractéristiques considérées, adoptent ce thème comme argument principal pour débattre du projet et de la responsabilité du promoteur.

Ce thème des considérations environnementales est pratiquement marginal chez les intervenants des procédures ontarienne et fédérale de quelque type qu'ils soient. En Ontario, ce sont les impacts eux-mêmes et les options qui sont débattus; dans la procédure fédérale, ce sont les impacts et l'étude d'impact qui servent de thèmes centraux. Les intervenants spécialisés se distinguent cependant : en Ontario, ils vont débattre des options, mais en référence immédiate à l'étude d'impact et non pas par rapport aux impacts eux-mêmes; dans la procédure fédérale, ils associent au débat sur les impacts et l'étude d'impact le thème de la responsabilité du promoteur. Dans le premier cas donc, ils se comportent plus comme des contre-experts; dans le second, ils développent plus que les autres le débat politique sur la responsabilité.

Les intervenants non spécialisés des procédures ontarienne et fédérale se distinguent aussi. Dans le premier cas, ils tiennent un discours très développé et très systématiquement articulé simultanément sur les questions des impacts du projet, des options et de la responsabilité du promoteur. Ce sont eux en Ontario qui tiennent le discours le plus politique et le plus militant. On a confirmé ainsi la conclusion déjà esquissée que les contre-experts, dans la procédure ontarienne, participent secondairement au débat dans un rôle de support du public local, non spécialisé. Les intervenants non spécialisés de la procédure fédérale semblent ne pas s'y retrouver dans l'étude d'impact et réfèrent spontanément à la compétence de la Commission d'évaluation environnementale. Dans ce cas, le débat semble surtout mené par les publics spécialisés.

Les intervenants spécialisés développent leur argumentation de façon la plus critique en associant l'évaluation critique des options et la responsabilité des promoteurs en Ontario et dans la procédure fédérale. Au Québec, c'est relativement aux impacts et aux considérations environnementales qu'ils élaborent leur discours critique. Ce discours critique des intervenants spécialisés est, au Québec, de loin le moins critique. Ces intervenants jouent essentiellement la contre-expertise. En Ontario, c'est la responsabilité du promoteur qu'ils attaquent, c'est-à-dire celle des pouvoirs publics concernés. Ils adoptent donc nécessairement des positions politiques. Dans la procédure fédérale, ils se servent de positions politiques critiques pour mettre en cause la procédure d'audience publique et sa position dans le processus de décision.

Les intervenants non spécialisés semblent plus disposés à débattre des conditions à assortir à la décision. En Ontario, ce sont les intervenants les plus critiques; ils se mettent dans une position de confrontation en attaquant l'étude d'impact, la perception de l'environnement par le promoteur et le promoteur lui-même. Dans la procédure ontarienne, il s'agit naturellement d'un groupe d'intervenants marginalisés qui jouent sans doute en dehors du système de partis.

Synthèse des constats sur l'analyse du discours des intervenants

Les trois procédures se distinguent nettement sur le discours que tiennent les intervenants publics. Généralement, la procédure québécoise enregistre un discours qui privilégie le débat sur les considérations environnementales. Chacun des types d'intervenants adopte grossièrement le même type de discours modérément critique, assez dépendant du projet du promoteur, des options évaluées par lui et d'une conception généreuse de l'environnement. Ce discours est tenu, par excellence, par les représentants des groupes et associations, sans identité territoriale précise au territoire d'impact, sans responsabilité déterminée par rapport à la gestion des impacts et plutôt spécialisés. Ces intervenants sont aussi les plus encadrés par la procédure et révèlent nettement l'orientation souhaitée des débats par les commissaires et le Bureau. Cette procédure évite la négociation sur les conditions, l'évaluation pointilleuse des impacts et la mise en cause de l'étude d'impact.

La procédure ontarienne est plutôt orientée vers la décision. Il s'agit d'une décision relative à l'acceptabilité de l'étude d'impact, d'une part, et à l'acceptabilité du projet, d'autre part. Elle favorise l'expression des intervenants organisés en partis, le débat contradictoire sur l'évaluation des impacts. Par contre, cette procédure est doublement déterminée politiquement. D'abord, elle est décisionnelle; chaque intervenant adopte donc une tendance à négocier face au promoteur sous l'arbitrage neutre de la Commission. Les intervenants locaux, responsables et non experts adoptent cette attitude. Ensuite, elle est initiée sur des projets qui émanent tous des pouvoirs publics constitués. Elle permet donc l'engagement d'un débat politique sur la responsabilité de ces pouvoirs et des élus; dans ce cas, c'est la politique environnementale elle-même qui est débattue. Ce sont les groupes environnementalistes, étrangers au territoire d'impact et spécialisés, qui vont tenter de mener ce type de débat. L'exercice de la procédure ne leur permet cependant pas de diriger l'ensemble du débat qui reste dominé par l'évaluation de la double acceptabilité.

La procédure fédérale est une procédure mal perçue et pour cause. Elle est non décisionnelle; son suivi reste imprécis; elle est exécutée par une commission fédérale sur des projets concernant uniquement des responsabilités du gouvernement fédéral. La majorité des intervenants ne s'y retrouve pas et adopte d'emblée une attitude plutôt négative qui tourne au débat sur les politiques du gouvernement fédéral et sur l'exercice — qu'on ne voudrait pas gratuit — d'une lourde et longue consultation publique.

Généralement, ces procédures n'approchent pas, loin de là, la négociation serrée sur les conditions d'insertion des projets, qui est finalement un thème très secondaire pour la majorité des intervenants. L'ensemble des intervenants se réfère relativement peu à l'étude d'impact qui est pourtant la pièce principale au dossier. Le rôle purement consultatif des commissions, sauf en Ontario, ne favorise d'ailleurs pas le débat pratique sur les conditions d'insertion. Il favorise soit un débat social large sur l'environnement comme au Québec, soit un débat politique sur la responsabilité des gouvernements comme dans le cas de la procédure fédérale.

CHAPITRE VI: LES REQUÊTES EXPRIMÉES PAR LES PARTICIPANTS AUX AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Les audiences publiques sur l'environnement ne constituent pas uniquement des occasions d'informer le public et de recueillir ses avis sur un projet et son étude d'impact. À un certain moment et pour certains participants, s'associe un genre de négociation publique des conditions d'autorisation des projets. La majorité des intervenants publics aux audiences perçoivent l'audience de cette façon et déposent formellement des requêtes. Dans le discours des intervenants, la requête est finalement repérable. Elle se formule différemment de la demande d'information, du jugement et de l'avis. Elle est exprimée le plus souvent comme une condition à assortir à l'autorisation du projet.

L'analyse des requêtes exprimées par le public permet d'approcher une évaluation de l'impact de la participation du public sur la décision d'autorisation. Le rapport des commissaires proposera au décideur final — ministres, conseils des ministres — d'imposer certaines conditions à l'autorisation des projets. La majorité, pour ne pas dire la totalité, des décisions d'autorisation comporteront une série de conditions. Le public réussit-il à faire retenir les requêtes qu'il exprime par les commissaires et le décideur les retient-il à son tour? La médiation qu'effectuent les commissaires et l'arbitrage que réalise le décideur sont-ils à l'écoute des requêtes que formule explicitement le public.

Les requêtes du public sont essentiellement formulée par écrit dans les mémoires qu'ont déposés les intervenants avant le début de l'audience publique. Elles sont donc formulées et rédigées à froid, en dehors de la dynamique centrale de l'audience. Elles sont principalement déposées par des représentants de groupes et d'associations, et par des intervenants individuels pouvant faire valoir une certaine expertise.

Les intervenants de la procédure québécoise produisent le plus grand nombre de requêtes, suivis par ceux de la procédure fédérale et par ceux de la procédure ontarienne. Ce constat pourrait être expliqué par la nature de projets soumis à l'évalution publique. Il peut l'être aussi par la nature et l'exercice des procédures. Les procédures québécoise et fédérale sont moins formelles; la première est plus militante et la seconde peu délimitée en termes de contenus; elles permettent l'expression plus libre des intervenants et une évaluation englobante d'un projet pour lequel la décision d'autorisation semble encore lointaine et surtout extérieure à la procédure d'audience publique. La procédure ontarienne est plus formelle et directement décisionnelle. Elle favorise davantage l'argument relatif à la décision et moins à la négociation des conditions d'autorisation.

En général, les commissaires prennent le temps d'analyser ces requêtes avant de rédiger leur rapport. Ils utilisent pour cela des grilles très détaillées construites selon le modèle des méthodes d'inventaire du milieu et des typologies des impacts environnementaux. Nous allons présenter les requêtes selon leur nature propre et selon l'initiative qu'elles désignent ou interpellent.

Les requêtes portent sur le projet, dans ses conditions de mise en chantier et de construction, dans ses conditions de fonctionnement et d'opération lorsqu'il sera achevé. Elles portent encore sur des conditions particulières d'aménagement, d'insertion, de mitigation. Elles portent enfin sur des mesures, instruments et mécanismes de suivi et de contrôle environnemental. Elles désignent et interpellent différents types d'initiatives. Elles peuvent être adressées simplement et clairement à une autorité responsable reconnue — le promoteur, un ministre, une municipalité, etc. —; elles peuvent avancer la nécessaire et suivie participation du public; enfin, elles peuvent proposer des mécanismes nouveaux de prise en charge — commissions, contrats, actions concertées, etc. —.

Le nombre des requêtes

Les audiences publiques portent sur des projets précis, en général assez avancés dans leur conception et très documentés. La très grande majorité des documents rendus publics concernent essentiellement les projets. Les requêtes des intervenants publics portent donc principalement sur les projets eux-mêmes. Elles portent ensuite sur des mesures de suivis et de contrôles environnementaux, ces mesures étant le plus souvent découlées de l'étude d'impact et, parfois, de premières propositions avancées par le promoteur. Elles portent enfin sur des conditions particulières, extérieures aux projets; ce sont le plus souvent des mesures matérielles de compensation à la collectivité.

Quand les intervenants publics expriment des requêtes sur les projets, ils peuvent référer soit au projet dans son concept même, soit à la phase de sa réalisation, soit à son fonctionnement. La majorité des requêtes sur le projet portent sur son concept original et mettent en cause soit des alternatives, soit des variantes, soit des choix technologiques, de localisation, etc. Les requêtes portent ensuite sur le fonctionnement du projet après sa construction. Les requêtes du public portent donc bien sur l'objet central du processus d'évaluation et de la procédure d'audience publique : le projet tel que soumis par le promoteur et les impacts directs du projet sur l'environnement au cours de sa vie d'opération. Les intervenants sont relativement peu informés sur les conditions de chantier et sur l'étape de construction; leurs requêtes relatives à ce sujet sont peu importantes.

Les requêtes du public sont sensiblement de même nature d'une procédure à l'autre. Le projet fait toujours l'objet du plus grand nombre de requêtes, suivi des mesures de suivis et de contrôles environnementaux. Cet ordre est un peu brisé dans la procédure fédérale où les requêtes enregistrées portent

également sur le projet et sur les conditions d'aménagement à associer au projet. Dans ce cas, les projets sont de très grands projets publics impliquant une coordination très élaborée entre des acteurs multiples. Les intervenants peuvent être ainsi amenés à demander des ajustements au projet et à négocier des conditions d'acceptabilité en jouant sur la pluralité des acteurs impliqués. Dans la procédure québécoise, un très grand nombre de requêtes portera sur la désignation de responsabilités et d'initiatives; nous verrons cela plus tard. Observons pour le moment que le débat sur les responsabilités déplace les requêtes de la nature des objets à contrôler à la nature des responsabilités à désigner pour ce contrôle. Dans ce cas, le débat s'éloigne sensiblement de objets centraux — le projet, les impacts du projet — pour s'engager sur le sujet politique. En Ontario, la presque totalité des requêtes porte sur le projet et les suivis et contrôles environnementaux. Les intervenants publics dans les audiences ontariennes négocient plus directement que dans les deux autres procédures leurs conditions d'autorisation des projets.

Dans tous les cas, les requêtes exprimées par le public concernent d'abord le projet soumis à évaluation. Ces requêtes sont très majoritairement orientées vers le concept même du projet (insertions, variantes, alternatives). Sur les projets ontariens et canadiens, les requêtes portent essentiellement sur les projets et secondairement sur la mise en opération et sur le fonctionnement du projet. Sur les projets québécois, les requêtes du public portent encore principalement sur le projet, mais aussi de façon significative sur les conditions de construction du projet. Dans ces derniers cas, le public a été plus attentif à l'impact des travaux de construction que ne l'ont été les publics canadiens et ontariens.

L'adresse des requêtes

De toutes les requêtes et conditions relevées, telles qu'exprimées par le public, moins de la moitié sont adressées de façon précise. Si le public peut identifier des conditions précises à assortir à l'autorisation des projets, il n'arrive pas à identifier l'autorité responsable d'exécuter ou de contrôler ces conditions. Peut-être aussi ne le fait-il simplement pas en supposant que l'ensemble de la procédure d'autorisation constitue en soi un mécanisme suffisant.

Des requêtes adressées, la majorité le sont à une autorité désignée d'initiative ou de décision : le promoteur lui-même, une agence responsable, le ministre de l'environnement, etc. Les autres requêtes adressées se partagent à peu près également : certaines exigeront le retour au public, sous une forme ou une autre de participation, pour l'associer à l'exécution ou au contrôle des conditions; certaines proposeront des mécanismes nouveaux — commissions bi ou tripartite, tables de concertation, ententes et contrats entre gouvernements centraux et gouvernements locaux, etc.

Il semble que plus une procédure de consultation est orientée directement sur une décision à prendre, plus la participation du public sera ciblée. Dans le cas des requêtes, celles-ci seraient le plus souvent bien adressées. Ceci apparaît nettement quand on compare les trois procédures. Le plus grand nombre de requêtes adressées se trouve dans la procédure ontarienne; on observera le contraire dans la procédure fédérale. Le cas de la procédure québécoise révèle une situation plus proche de la procédure ontarienne que de la procédure fédérale.

Dans tous les cas cependant, les requêtes sont adressées majoritairement à une autorité responsable désignée. Normalement, selon le constat antérieur, c'est dans la procédure ontarienne que l'on devrait observer la plus grande proportion de requêtes adressées de cette façon; ce n'est pas le cas. La proximité de la décision permet aussi une plus grande liberté d'influence et la considération de solutions nouvelles. Dans le cas de la procédure ontarienne, les requêtes adressées impliquant une poursuite de la participation du public et des mécanismes nouveaux sont proportionnellement beaucoup plus importantes que dans le cas des deux autres procédures. La procédure québécoise apparaît à travers ce constat beaucoup plus comme un arbitrage où le public désigne les conditions réalistes dont doit tenir compte l'arbitre; en Ontario, la procédure se rapprocherait plus d'une expérience de négociation où les parties s'entendent sur des conditions nouvelles de contrôle. La procédure fédérale, déjà assimilée plus à une large opération d'informations, apparaît plus comme un comptoir de réclamations.

Nature des requêtes adressées

Les requêtes les plus complètes, celles désignant un objet et un responsable, seraient sans doute les plus susceptibles de retenir l'attention des commissaires et des ministres. Ces requêtes très précises seraient les plus susceptibles d'exiger une réponse. La suite démontrera qu'effectivement les requêtes complètes sont plus retenues que les autres, surtout si elles portent sur des mesures de suivis et de contrôles et si elles sont adressées aux ministres concernés.

Le public adresse cependant peu de requêtes complètes; la très grande majorité de celles-ci demandent à une autorité responsable de revoir ou de ne pas autoriser le projet. Très souvent, elles s'adressent au promoteur et concernent une variante du projet. Le deuxième type le plus important de requêtes complètes demande des suivis et contrôles à une autorité responsable, le plus souvent au ministre de l'Environnement. Enfin, le troisième type le plus fréquent de requêtes complètes demande le suivi de la participation du public sur le projet; comme le public se prononce généralement contre le projet tel que proposé, il demande généralement une révision du projet, une association à cette révision et une évaluation publique du projet révisé.

En revanche, le public formule peu de conditions à l'autorisation des projets dans ses requêtes complètes; il considère peu sa place dans les suivis des contrôles et des conditions. Il préfère à sa participation suivie la création de mécanismes nouveaux. Le public semble opter pour une logique relativement simple : il exige du promoteur une révision du projet et il exige d'être consulté sur ce projet révisé; à défaut de quoi, il demande des suivis et contrôles à l'autorité responsable en matière d'environnement.

Dans les cas soumis à la procédure québécoise, les requêtes complètes exprimées par le public représentent une très faible proportion de l'ensemble des requêtes. Les requêtes complètes sont partagées entre le projet et les suivis et contrôles; elles sont majoritairement adressées à une autorité responsa-

ble. En apparence, les requêtes du public dans la procédure québécoise ressemblent à celles des publics des autres procédures. Par contre, contrairement aux autres, le public québécois exprime un nombre relativement élevé de conditions matérielles à assortir à l'autorisation du projet. Ces requêtes sont adressées à une autorité responsable; mais relativement au projet, le public québécois, plus que les autres, revendique le suivi de la participation du public et la création de mécanismes nouveaux.

Les publics de la procédure ontarienne adressent la majorité de leurs requêtes. Elles portent d'abord sur le projet, puis secondairement sur les suivis et contrôles. Dans les deux cas, si elles sont adressées à une autorité responsable dans une proportion importante, elles sont aussi adressées à des procédés impliquant la participation suivie du public et la création de mécanismes nouveaux. Ce public ne requiert pratiquement aucune condition à l'autorisation des projets.

Les publics de la procédure fédérale adressent une très faible proportion de leurs requêtes. Elles portent sur le projet, mais aussi de façon importante sur les conditions matérielles à assortir à l'autorisation. Dans le cas de ces dernières, le public s'adresse à une autorité responsable, généralement à un des ministères promoteurs.

La procédure fédérale est réalisée sur des projets non totalement achevés dans leur conception, mais aussi de très grande ampleur. Le public semble avancer qu'il est prêt à poursuivre la considération et l'évaluation des projets à certaines conditions associées au projet. Contrairement, la procédure ontarienne présente des projets précis et achevés dans leur conception; le public considère sans doute irréaliste la formulation des conditions, mais il s'impose comme associé dans la poursuite du processsus d'autorisation et dans l'application des mesures de suivis et de contrôles. La procédure québécoise présente aussi des projets achevés dans leur conception; le public tente de négocier son adhésion par des requêtes diverses partagées entre le projet et les conditions de suivis et de contrôles.

Les requêtes complètes relatives au projet concernent d'abord le fonctionnement du projet après sa construction, puis sa construction elle-même. Elles sont donc plus orientées sur le contrôle du projet en opération que sur le projet lui-même, contrairement aux requêtes non adressées. Le public est plus précis en ce qui concerne la construction et l'opération du projet; il adresse ses exigences de façon plus nette comme si sa stratégie réaliste était orientée moins sur la remise en cause du projet, que sur le contrôle de la mise en oeuvre et de la mise en opération du projet.

Les intervenants publics adressent généralement leurs requêtes complètes, relatives au projet, de la même façon : ils interpellent principalement les autorités ministérielles responsables du développement et de l'application de la réglementation. Secondairement, ils proposeront une forme de participation suivie du public et, parfois, la création de nouveaux mécanismes.

Les requêtes relatives au concept original du projet impliquent plus que les autres une forme de participation suivie du public — des consultations ultérieures —. Par leurs requêtes sur le projet, les intervenants publics insistent pour que le même modèle de consultation soit poursuivi et repris si le projet est modifié dans son concept suite à une première consultation publique. Pour les autres dimensions du projet — mise en oeuvre, opération — ils s'en remettent aux autorités responsables et suggèrent parfois des mécanismes de concertation inter-gouvernementale.

Seuls les intervenants publics de la procédure québécoise interpellent directement les autorités responsables quand leurs requêtes portent sur le projet dans son concept original. Ces intervenants publics considèrent le projet à prendre ou à laisser et toute leur argumentation est orientée sur l'essentiel de la décision d'autorisation. En Ontario, le processus permet l'amorce d'un type de négociation/arbitrage qui peut porter sur des variantes du projet; le public s'engage, dans ce cas, dans un genre de démarches à responsabilité partagée; il insiste pour être associé aux étapes ultérieures de cette démarche. Au fédéral, l'état de conception et l'ampleur des projets, le caractère informatif des audiences peuvent facilement laisser supposer au public que la consultation publique ne constitue qu'une phase d'un processus plus étendu de consultation publique et les amènent à souhaiter la poursuite de cette consultation.

La mise en opération du projet et les impacts durables qu'elle peut provoquer amènent le public, au Québec et en Ontario, à proposer des mécanismes nouveaux de contrôle; au Québec, dans ce cas, la participation du public est également considérée comme un instrument de contrôle et de protection. Relativement à la construction du projet, pratiquement seuls les intervenants québécois formulent des requêtes complètes; ils les adressent essentiellement à une autorité responsable, les ministères concernés et les autorités locales.

Constat de synthèse sur les requêtes du public

Les participants des procédures québécoises et fédérales expriment le plus de requêtes; ceux de la procédure ontarienne, le moins. Dans tous les cas, ces requêtes sont très majoritairement exprimées dans les mémoires déposés par les intervenants publics. Le formalisme quasi judiciaire de la procédure ontarienne, le système de partis à l'audience, la fonction décisionnelle accordée à la procédure de consultation et aux commissaires canalisent le discours des intervenants vers des points précis, considérés comme litigieux; les requêtes sont peu nombreuses, mais précises et fermement défendues. L'audience publique ontarienne favorise l'expression de conditions précises à assortir à l'autorisation du projet. Les procédures québécoises et fédérales ont une fonction plus politique; elles sont destinées à aviser le décideur. Au Québec, la procédure est orientée vers l'évaluation du projet et de ses impacts. Elle est pratiquée par les commissaires de façon à ce qu'ils puissent aviser les ministres; les commissaires ont à l'audience un rôle très actif, cherchant ainsi, comme des enquêteurs, à recueillir le plus d'informations possibles. Le public répond d'ailleurs généreusement. Même si les résultats sont semblables dans la procédure fédérale, ce ne semble pas être pour les mêmes raisons. Le projet, dans ce cas, est encore souvent imprécis dans sa conception; l'audience est orientée plus vers la diffusion et la vulgarisation d'informations;

le public s'adresse à un processus décisionnel dont les acteurs et le moment crucial ne sont pas nécessairement bien identifiés.

En somme et schématiquement, la procédure ontarienne apparaît comme un processus orienté vers la négociation et l'arbitrage sur des intérêts légitimes en jeux; la procédure québécoise, comme un processus destiné à produire un avis général, de dimension politique, à un décideur unique extérieur à la consultation publique elle-même; la procédure fédérale, enfin, comme un processus destiné à formuler les dernières caractéristiques et exigences d'un projet et à les adresser à une table inter-ministérielle de concertation.

Les requêtes concernent essentiellement le projet lui-même soumis à évaluation d'impact; elles concernent secondairement soit des mesures de contrôle et de suivi environnemental, soit des conditions particulières d'aménagement et d'insertion non directement indispensables ou rattachées au projet. Les requêtes sur le projet concernent essentiellement le concept original du projet — choix technologiques, alternatives, variantes, composantes, etc. —; très secondairement, elles concernent sa mise en oeuvre, sa construction et son opération.

Il faut donc constater que le public répond à l'invitation d'évaluation publique des impacts environnementaux d'un projet en questionnant et en mettant en cause le projet lui-même. On l'a vu, la majorité des intervenants publics se prononcent contre le projet. L'audience publique, quelle que soit la procédure, est donc amenée sur le terrain d'une confrontation où le public joue le rôle d'opposant à la décision d'autorisation. Cette attitude est encouragée par certaines procédures — le système de partis en Ontario, le militantisme de la procédure québécoise — et décourage la recherche d'instruments de contrôle et la négociation de mesures mitigatrices.

Le public adresse une très faible proportion de ces requêtes. Dans la majorité des cas, il ne saurait d'ailleurs pas à qui les adresser. En outre, il adopte comme destinataire universel de ces requêtes la Commission elle-même. La part et la nature des requêtes adressées varient peu d'une procédure à l'autre. Le formalisme de la procédure ontarienne et le système de regroupement des intervenants en partis favorisent sans doute une meilleure énonciation des requêtes adressées — travaux préparatoires nécessaires, représentation à l'audience par un avocat —. L'adresse des requêtes dans la procédure ontarienne accepte plus facilement que dans les deux autres cas la conception de mécanismes nouveaux et la participation du public. Associés plus tôt à la procédure d'évaluation des impacts, jouissant d'une information ciblée, et engagés dans une évaluation publique sur le modèle contradictoire, les intervenants ontariens peuvent adresser plus facilement leurs requêtes parce qu'ils sont plus informés des responsabilités de chacun. Engagés dans ce qui peut ressembler à un processus de médiation, ils peuvent risquer d'imposer des mécanismes nouveaux et la continuité de la participation du public. Généralement, on pourrait abstraitement soutenir que plus le public est informé des différentes responsabilités dans un dossier, plus il peut adresser ses requêtes.

L'analyse par procédure ne révèle pas de nettes distinctions sur la nature et l'adresse des requêtes. Les quelques différences, faiblement apparentes, sont expliquées par le style général de chacune des procédures. La procédure ontarienne, plus formelle et légaliste, aboutissant directement sur la décision, favorise l'expression de requêtes adressées portant sur le projet lui-même. La procédure fédérale, plus généralement orientée sur l'information informelle et aboutissant dans des recommandations à des responsabilités multiples, favorise l'expression d'avis généraux, parfois de conditions pour lesquelles on tient responsable l'action nécessaire de concertation entre plusieurs ministères. Enfin, la procédure québécoise, de caractère plus politique et plus politisée, plus conflictuelle et sans prise directe sur la décision, encourage une forte pression sur la décision : les requêtes sont nombreuses, peu adressées, moins principalement orientées sur les conditions d'autorisation.

CHAPITRE VII: LES REQUÊTES DU PUBLIC RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DES BERGES EN MILIEU URBAIN [1]

Les aménagements des cours d'eau en milieu urbain mobilisent l'intérêt public. Par les moyens variés de consultation du public, mais aussi par le biais des débats locaux, le public énonce des conditions précises aux projets d'aménagement des cours d'eau. Nous présenterons une synthèse des préoccupations et conditions exprimées par le public aux audiences publiques sur l'évaluation des impacts de ces projets.

Pour ce faire, nous avons retenu quelques grands projets d'aménagement soumis aux processus d'évaluation d'impact environnemental et évalués publiquement au cours d'audiences publiques : extension du port de Québec sur les battures de Beauport, construction d'un barrage sur la rivière des Milles Iles (Montréal), construction d'un évacuateur de crues sur la rivière-des-Prairies (Montréal), extension du port de Vancouver à Roberts Bank, construction du parc Samuel Bois sur les rives du lac Ontario (Toronto). Nous avons relevé dans tous ces cas les requêtes formelles énoncées par le public dans les mémoires qu'il a déposés auprès des commissions d'évaluation environnementale, mais aussi au cours des audiences publiques. Indépendamment de la diversité des projets, le public énonce des conditions qui reviennent systématiquement. Ces conditions pourraient être considérées comme des données fondamentales du contrat social à élaborer pour l'aménagement des cours d'eau en milieu urbain.

Les conditions qu'énonce le public se distinguent d'une première façon : certaines, que nous qualifierons de substantielles, concernent le projet d'aménagement lui-même, les aménagements accessoires et les conditions de suivi et de contrôle environnemental; certaines autres, que nous qualifierons de procédurales, concernent les procédés de planification, de gestion et de contrôle des ouvrages, aménagements et équipements. En somme le public ne dit pas seulement ce qu'il faudrait faire, mais aussi comment il faudrait le faire.

Pour les fins d'enregistrement et de présentation des requêtes du public, nous avons établi les grands catégories suivantes :

Requêtes substantielles :

- — relatives au projet dans son concept original
- — relatives au projet pendant sa construction
- — relatives au projet pendant sa période de fonctionnement
- — relatives aux conditions particulières d'insertion, de mitigation, d'aménagement
- — relatives aux suivis et contrôles postérieurs et généraux.

Requêtes procédurales :

- — relatives à la désignation de pouvoirs d'initiatives et de décisions
- — relatives à la participation du public
- — relatives à la mise en place de mécanismes nouveaux ou ad hoc pour la planification, la gestion ou le contrôle.

Les positions du public relatives au projet

La position générale du public vis-à-vis des projets d'aménagement des cours d'eau est d'abord négative. Comme le disait un collègue, le public considère les milieux aquatiques et riverains comme des «joyaux de la couronne», quelque chose à quoi on ne touche pas. Cependant face à un projet précis d'intervention, le public accepte de négocier son adhésion parce qu'il y trouve quelques intérêts particuliers pour des groupes ou pour l'ensemble de la collectivité.

Concept et nature des projets

Le public n'est pas prêt à accepter n'importe quel projet en milieu aquatique ou en berge. La pertinence des projets est fondamentalement questionnée, de plusieurs façons. Le public ne veut surtout pas des projets qui précèdent les tendances réelles au développement ou qui débordent les besoins immédiats et actuels. Il ne veut pas de projets moteurs. Il exige dans tous les cas que les équipements, structures et aménagements existants soient d'abord utilisés à pleine capacité. Il exige des propositions alternatives réelles en sites terrestres. Avec ces arguments, le public soutient en fait que les milieux aquatiques et riverains devraient être les derniers touchés; s'ils doivent l'être, ils devraient l'être de façon minimale et en aucune façon à des fins développementales.

La pertinence des projets à retenir devrait être démontrée d'abord par rapport aux objectifs de la collectivité immédiate. Les projets à retenir devraient être ceux qui ont le meilleur impact en termes de création d'emploi. Enfin, ces projets devraient s'intégrer à l'organisation de l'espace immédiat, ne pas remettre en cause sa structure et pour cela être déconcentrés au sol. De cette façon, le public est prêt à considérer l'acceptabilité des projets qui s'insèrent dans la collectivité territoriale immédiate en termes physiques, sociaux et économiques.

Si le public attend des projets réduits, il demande cependant que ces projets soient sophistiqués sur le plan technique. Il attend des choix techniques prometteurs : techniques souples, alternatives, retenues pour leur valeur exemplaire. Il attend aussi une recherche importante au niveau de l'esthétique des équipements, constructions et aménagements. Enfin, il ne souhaite pas une rupture, au niveau de l'intégration architecturale et urbaine, avec le milieu environnant.

Le public qui se penche sur l'acceptabilité d'un projet en eau ou en rive s'attend à évaluer un projet complet et final. Il veut

connaître les extensions ou développements subséquents prévus dans le même détail qui permet la présentation du projet immédiat. Il voudrait aborder l'évaluation une fois pour toutes et s'attend à la plus grande honnêteté de la part des promoteurs.

Concernant le projet lui-même soumis à évaluation, le public annonce des exigences particulières relatives à l'implantation du projet, d'une part, et à son insertion dans l'environnement, d'autre part. Les projets en eau ou en rive ne devraient pas entraîner une consommation excessive d'espace par la construction de stationnements aux seules fins du projet. L'accès au site et la circulation des automobiles sur le site devraient être réduits au minimum. Enfin, les projets ne devraient pas être consommateurs d'espace pour leurs propres fins en incorporant des équipements secondaires de service. Par rapport à leur insertion dans l'environnement, la consommation d'espaces en rives devrait être minimale; le lit des cours d'eau ne devrait pas être touché. La préservation des espaces naturels et publics, des potentiels naturels et architecturaux devrait être considérée comme une priorité.

Les milieux aquatiques et riverains sont perçus par le public comme des espaces à préserver en priorité. Toute intervention est secondaire par rapport à cette priorité. Quand l'intervention est acceptable, elle doit être modérée, exemplaire et parfaitement intégrée à l'environnement social et naturel immédiat.

La construction et la mise en oeuvre du projet

La majorité des promoteurs oublient de considérer, dans leurs études d'impacts, les impacts très ponctuels propres à la construction des projets. Les projets riverains en milieu urbain sont souvent réalisés sur des périodes longues de construction, impliquant des perturbations majeures en eau et en berge, mais aussi sur le réseau urbain. Les publics participant aux évaluations publiques des impacts et des projets sont très sensibles à ce type d'impacts.

Pour éviter les pertubations longues du milieu urbain, le public ne souhaite pas une construction par étapes des projets. Il veut un plan précis de construction, avec des périodes relativement précises de début et de fin des travaux. Autant il ne voulait pas de projets à développements ultérieurs, autant il ne veut pas prendre de risque sur la durée des travaux maintenue dans l'incertitude par un étapisme non nécessaire.

La deuxième plus importante préoccupation du public a trait aux accès au chantier. Le public suggère d'abord une variation des routes d'accès et une dispersion sur plusieurs accès des charges de traffic orientées vers le chantier. Il exige ensuite des mesures de sécurité particulière pour la circulation lourde, mais pensées pour les usagers sensibles — enfants, personnes âgées, handicapés, etc. —. Enfin, il demandera souvent un plan de détournement du traffic local de façon à éviter les engorgements.

Le public avancera aussi toute une série de requêtes et recommandations pour contrôler la qualité de l'environnement et du milieu pendant la phase de la construction. Ce seront d'abord des requêtes pour protéger l'environnement immédiat des résidents — mesures antibruit et antipoussières —.

Ce seront ensuite des requêtes pour éviter des dommages durables dus à la seule construction ou pour restreindre l'impact des actions de remise en état des lieux. Il proposera que le chantier occupe le moins d'espace possible en berge. Il demandera que les dépôts ne soient déposés ni sur le lit du cours d'eau ni sur les propriétés privées. Il recommandera des études et contrôles relatifs au maintien du niveau des eaux, à la libre circulation de l'eau et au degré de turbidité de l'eau.

Comme les études des impacts de la construction d'un projet sont peu développées, le public, même s'il émet systématiquement des recommandations pour réduire ce type d'impacts à ce moment, soulève et évalue des impacts essentiellement relatifs à la qualité de son milieu de vie pendant cette période. Il s'intéressera aux impacts durables de la construction surtout sous forme de requêtes relatives à des mesures et actions de réaménagement — utilisation des déblais pour la construction d'un parc riverain, par exemple —.

Le fonctionnement et l'opération des projets

Comme le public avait demandé que le projet soit final et complet, qu'il soit complété dans une seule opération, sans étapisme, il exigera de même que les périmètres fixés d'extension du projet soient scrupuleusement respectés. Il exigera souvent, par exemple, que de nouveaux zonages soient élaborés pour figer ces périmètres... sur le papier. Il demandera que les nouveaux développements du projet — extension ou ajout d'activités nouvelles — soient intégrés au concept principal du projet.

Relativement au fonctionnement du projet, le public va exiger très souvent que soient rédigées et rendues publiques les procédures d'opération — horaires quotidiens, mesures de sécurité et d'urgence, volumétrie des transports, etc., à titre d'exemples -. Il recommandera enfin, comme il l'avait fait pour le choix des techniques que les pratiques d'opération soient les plus nouvelles possibles et les plus exemplaires. Pour cela, le public suggèrera parfois des programmes de formation ou de recyclage des personnels affectés à l'opération du projet.

Enfin, le public suggèrera toute une série de mesures pour réduire les impacts prévus du projet en fonctionnement. Le premier type de ces mesures concernera les contrôles des pollutions de type industriel de l'eau, de l'air, du sol, des milieux de vie et de reproduction de la faune et de la flore. Vis-à-vis des contrôles du milieu aquatique, les requêtes les plus nombreuses porteront sur les contrôles de l'érosion des berges. Un deuxième groupe de mesures concerne les problèmes de sécurité soulevés par la manipulation des matières dangereuses et le traffic maritime et fluvial. Le public sera également très préoccupé de la sécurité générale du site — surveillance, entretien — et de celle des espaces publics immédiatement adjacents.

Le public a une perception de l'extérieur du projet, à partir d'une image de son milieu vécu, principalement en berge. C'est donc de ce point de vue qu'il revendique des protections vis-à-vis de la mise en opération des projets. Il ajoutera très souvent des requêtes pour la préservation des activités récréatives, pour celle de la quantité et de la qualité des approvisionnements en eau potable et pour celle de la qualité

esthétique visuelle des projets en eau ou en berge — maintien des niveaux — maintien des couverts de glace.

L'insertion positive des projets dans le milieu

A l'occasion de l'évaluation publique des projets en eau ou en berge en milieu urbain, les publics participants posent principalement des questions relatives à l'insertion de ces projets dans le milieu urbain. Ces questions d'insertion n'ont pas trait d'abord à des mesures particulières de mitigation ou de compensation; elles soulèvent essentiellement des enjeux généraux d'aménagement. En outre, ces questions ne soulèvent pas d'abord des enjeux particuliers privés, mais essentiellement des enjeux collectifs.

Premièrement, à l'occasion de ces projets relativement importants et structurants, le public souhaite une planification générale et concertée des espaces publics et privés, aquatiques et riverains. Il exige d'abord un plan régional de développement des activités où la part d'occupation des espaces par chaque type d'activités sera déterminée et il demande généralement qu'un plan particulier de développement des activités récréo-touristiques soit élaboré. Dans la majorité des cas, le plan de développement des activités récréo-touristiques est considéré préalable et contraint au plan régional de développement. De façon plus particulière et aussi plus secondaire, le public exigera un plan de protection des berges accompagné de règlements particuliers de zonages pour les zones côtières et riveraines.

Deuxièmement, le public s'intéresse à l'eau. A cette occasion aussi, avant d'avancer des mesures particulières, il exigera l'élaboration de plans et programmes généraux orientés d'abord vers des objectifs de sécurité et de qualité. Il demande des plans de régularisation générale des eaux qui concerneront la gestion de l'ensemble du cours d'eau et qui devront assurer le contrôle des débits en toutes saisons pour éviter les risques d'inondation, les trop grands écarts d'étiage. Il demande des plans et programmes généraux d'amélioration de la qualité des eaux, avec comme objectif cible la qualité potable à des volumes maximums d'approvisionnements. Au-delà de ces premières exigences générales relatives à la régularisation et à la qualité des eaux, le public s'intéresse au milieu aquatique de deux façons : en exigeant des plans et programmes de protection des berges pour réduire les risques d'inondation et d'érosion — stabilisation des berges — et en proposant des mesures sévères pour assurer la protection des espaces fluviaux et marins.

Enfin, le public considère l'eau comme un support d'activités de toutes sortes et comme un système d'unités en axes et en bassins; il exige la protection et le support à la libre circulation sur les eaux et entre les plans d'eaux.

Au-delà des mesures générales de planification et de gestion, le public profite de l'évaluation et de l'insertion des grands projets pour assurer le développement de principes et mesures de protection des milieux, et pour engager des actions de développement. Les mesures de protection qu'il suggère sont moins nombreuses que les mesures de développement; cependant, le public les formule comme des conditions préalables aux secondes. Il formule d'abord des règles particulières de protection : protection absolue des îlots naturels; protection et gestion des potentiels biologiques; respect intégral des lits des cours d'eau; protection et valorisation des paysages et caractères régionaux, protection des aires spéciales en milieu aquatique — frayères, colonies et plantes rares, etc. —. Il propose ensuite des mesures particulières de protection et d'amélioration : stabilisation des berges, construction de remblais contre les inondations, enrochements pour améliorer la turbulence; définition, protection ou construction de bandes de protection marine. Enfin, il propose des mesures relatives à la gestion des espaces publics et au maintien d'activités particulières. Dans presque tous les cas, le public a requis le maintien d'activités agricoles à proximité des cours d'eau ou des zones côtières; il a exigé le respect des droits acquis et de ceux des premiers occupants, et l'expropriation de terres riveraines pour constituer des réserves à fins publiques. A l'occasion, il a proposé la cession de terres publiques à des sociétés de conservation pour réaliser des activités pédagogiques, éducatives et scientifiques. Finalement, le public a réclamé souvent une signalisation informative, éducative et sécuritaire (balisage des chenaux et canaux) en milieux aquatique et riverain.

Enfin, le public exprime généreusement des requêtes pour toutes sortes d'équipements particuliers. Ces équipements se classeraient facilement et généralement dans la catégorie des mesures de compensation; cependant, ce sont le plus souvent des mesures et équipements structurants à fonction et usage collectifs. Les plus nombreuses sont des constructions supports aux activités récréatives et touristiques, ponctuelles ou en réseau : parcs, quais flottants, marina, passerelles, plages, pistes cyclables, belvédères, écluses pour navigation, etc. Certaines sont des mesures de protection : passes migratoires pour les poissons, bandes vertes, réserves marines et aquatiques. Enfin, un certain nombre de mesures reviennent systématiquement et concernent l'accès public aux rives et à l'eau : routes et sentiers d'accès, terres réservées à des fins publiques, droits de passages, accès public sans contraintes, etc.

Contrairement à certaines perceptions courantes, le public, à l'occasion des grands projets en milieux urbains, aquatiques ou riverains, ne négocie pas son adhésion avec des requêtes pour des aménagements et équipements ponctuels. D'abord, il exprime une préoccupation générale pour l'aménagement de l'espace et pour la gestion des eaux. Il cherche à imposer, au-delà de la simple autorisation d'un projet, une vision planificatrice générale et intégrée. Après seulement, il propose des aménagements et équipements particuliers qui sont exceptionnellement cohérents avec ses visions générales dominées par des objectifs de conservation, de développement des activités récréatives et d'accès public.

Les mesures de suivis et de contrôles

Le public n'est pas particulièrement familier avec les mesures de suivi environnemental. Ses requêtes dans ce sens sont limitées et de loin les moins importantes. Considérant les menaces d'impact des projets, mais surtout l'incertitude sur la configuration générale finale des projets, le public réclame d'abord des mécanismes de planification et des instruments de contrôle.

Il avait demandé une planification générale de développement et d'aménagement des zones concernées par l'insertion des projets. Cette planification devait aboutir dans des schémas et plans, et favoriser des énoncés de politiques de protection des milieux hydriques, côtiers et riverains. Il exige, à la suite, comme mesures de contrôles, principalement des zonages sectoriels et fonctionnels : zonage de la bande côtière ou riveraine, zonage en milieu hydrique — marais, îlots, zones de reproduction — zonages restrictifs en faveur du maintien des activités agricoles et des activités récréatives. Il demande que ces zonages soient appliqués et gérés avec la plus grande rigueur, et que des sanctions sévères soient prévues en cas d'infraction.

Au-delà de ces premiers instruments de contrôle, le public va proposer toutes sortes de règlements pour assurer la protection du milieu, mais aussi pour contrôler les activités actuelles et futures : règlements sur la mise en valeur en milieu hydrique, règlement sur les débits, règlement sur la navigation, règlement sur les déversements en eaux, sur l'entretien des équipements et des aménagements, sur la pollution industrielle, etc. Bien souvent, ces requêtes pour des actions réglementaires sévères dépassent les seules exigences de contrôle des impacts des projets soumis à évaluation.

Le public profite de ces évaluations pour dénoncer l'absence de contrôle sur les milieux hydriques et riverains, et pour engager des actions générales d'amélioration de l'état des milieux.

Au-delà des plans et règlements, le public réclame la production de connaissances sur le milieu. Bien avant de demander un suivi des impacts des projets, il réclame des études générales. Il réclame d'abord des inventaires généraux pour révéler des potentiels inconnus susceptibles d'aider à la formulation d'alternatives de développement et d'aménagement : inventaires des sites naturels, des potentiels du lit des cours d'eau, des potentiels récréatifs. Puis il exigera des études plus particulières et spécialisées sur la limpidité et l'oxigénation naturelles des eaux, sur la migration des poissons, leurs aires de repos et de fraie, sur les espèces végétales aquatiques. Ces inventaires et études sont demandés non pas tant pour contrôler l'insertion et les impacts des projets, mais pour développer une connaissance de ces milieux. Dans plusieurs cas d'ailleurs, le public demandera que ces connaissances nouvelles produites et demandées par lui servent à l'élaboration de grands programmes de vulgarisation, d'information et d'éducation environnementale.

Un nombre limité de requêtes du public concernent le contrôle de l'insertion et de l'impact des projets eux-mêmes. Le public exigera d'abord un programme et un plan opérationnel de vérification constante des équipements créés dans une perspective sécuritaire. Il se préoccupe d'isoler les impacts propres aux projets. Pour cela, il propose toute une série de mesures de vérification et de comparaisons : tests avant projet sur les effets des remblayages, suivis photographiques sur la limpidité et les courants, suivis photographiques sur l'évolution générale du milieu d'avant et d'après, multiplication sur l'ensemble des cours d'eau des stations d'échantillonnage et de mesure. Il exigera des suivis spécifiques et particuliers quand les projets touchent directement le lit des cours d'eau, des zones à risques — érosion — et des habitats sensibles.

Enfin, à plusieurs reprises, mais de façon générale, le public a demandé une étude d'impact sociale cumulative et longue. Dans cette direction, à l'occasion, certains publics ont indiqué que ce type d'étude pouvait servir à un contrôle des coûts des aménagements et à une réévaluation des priorités d'investissements dans les mesures mitigatrices et d'aménagement.

Dans le domaine des suivis et contrôles, le public adopte une perspective générale; il est moins intéressé dans les mesures qui toucheraient essentiellement un projet et beaucoup plus dans celles qui participeraient à une amélioration générale des milieux hydriques et riverains. Il ne semble cependant pas prêt à tout sacrifier pour cela et se préoccupe de l'équilibre général des coûts et des dépenses. Il ne s'agit pas pour lui, à l'occasion de ces projets, de déplacer les priorités de la collectivité.

Dans ces requêtes relatives à la nature des projets, aux mesures particulières de mitigation, compensation, contrôle et suivi, le public exprime d'abord une préoccupation générale pour la planification d'ensemble et de secteur. Il ne veut pas admettre d'intervention sur les milieux hydriques et riverains en milieu urbain sans une perspective générale d'aménagement et selon des objectifs purement développementaux. Ces milieux ne sont cependant pas perçus par lui comme «des joyaux de la couronne». Il accepte des interventions qui participeront à la remise en valeur, à l'amélioration et à la conservation. Ces objectifs ne sont pas surtout valorisés en termes environnementaux, mais d'abord en termes culturels et sociaux. Le public a découvert, à l'occasion de l'évaluation de ces projets, les enjeux de l'appropriation de ces milieux et il considère que le principal intéressé devrait d'abord être la collectivité locale immédiate.

Nous allons considérer maintenant et brièvement les modalités procédurales d'intervention que propose le public.

Responsabilités, procédés et mécanismes

Outre la formulation de questions et d'opinions sur les projets et les études d'impact déposées, le public, on l'a vu, exprime des requêtes précises et nombreuses devant les commissions d'évaluation d'impacts des projets. Il nous a semblé pertinent et intéressant de considérer à qui le public adressait ces requêtes. Pour les fins de l'analyse, nous avons défini trois types d'adresses. Les requêtes peuvent être adressées à une autorité responsable désignée et reconnue : le ministre responsable, le promoteur, le gouvernement local, etc. Les requêtes peuvent aussi ne pas être adressées à une personne morale, mais à un procédé; dans ce cas, nous avons distingué les requêtes adressées à des procédés impliquant la participation du public et celles adressées à des mécanismes nouveaux de concertation, de gestion, etc.

En fait, très peu de requêtes sont adressées. Quand il les exprime, le plus souvent, le public s'adresse aux commissaires-enquêteurs et il attend d'eux qu'ils acheminent ses requêtes. Quand le public adresse lui-même ses requêtes dans le cadre de l'évaluation des projets en milieux hydriques et riverains dans la ville, il le fait en exigeant des procédés qui assurent une participation publique suivie. Ce n'est pas ce que nous avons trouvé dans d'autres types de projet où le public s'adressait d'abord et presque essentiellement à une respon-

sabilité unique désignée, le plus souvent le ministère de l'Environnement et le promoteur.

L'autorité responsable désignée

Dans l'évaluation des projets d'équipement ou d'aménagement en berge en milieu urbain, le public adresse très peu de requêtes à une autorité responsable désignée. S'il le fait, il s'adresse principalement au promoteur pour réclamer qu'il assume tous les coûts des aménagements, des travaux de remise en état et des mesures de compensation. Il exige que le promoteur respecte les règlements municipaux. Sommairement, il s'attend à ce que le promoteur se comporte en bon citoyen et qu'il ne jouisse d'aucune faveur ou exemption particulière accordée par les gouvernements supérieurs par dessus la tête des gouvernements locaux.

Dans certains cas, il s'adressera à la fois au promoteur et aux gouvernements responsables surtout pour exiger des mesures de protection et conservation du milieu. Souvent d'ailleurs le public distingue mal le promoteur et le gouvernement central, la majorité de ces projets relevant directement ou indirectement d'une initiative gouvernementale. Des gouvernements locaux, le public exigera les mesures de planification pour la production des plans et schémas d'aménagement; il exigera d'eux les règlements de zonage et les règlements relatifs à la protection de la qualité du milieu.

Les projets d'équipement ou d'aménagement en berges en milieu urbain sont complexes et impliquent plusieurs acteurs dans des processus longs de décision et d'autorisation. Le public ne semble pas savoir à qui adresser précisément ses requêtes, avec qui négocier et de qui réclamer des dommages. Cette dernière question est d'ailleurs souvent relevée et le mieux que le public a trouvé à demander est la création d'un guichet unique pour l'acheminement des plaintes.

La participation du public et des collectivités locales

La très grande majorité des requêtes adressées par le public retiennent un procédé impliquant obligatoirement la participation du public sous une forme ou sous une autre. Ces formes de participation suggérées doivent, selon le public, concerner d'abord les résidents, la collectivité locale. À la limite, il suggérera au moins que ce soient les élus locaux qui le représentent.

Le plus haut niveau d'exigence dans ce type de requêtes adressées demande une participation directe du public à la décision, un contrôle de la décision. Si certains attendent un consensus général, les autres proposent soit un référendum, soit une décision neutre par des décideurs désignés par le public, soit une décision découlée d'une véritable négociation avec le public. Quand le public parle de décision, il parle naturellement de la décision principale d'autoriser ou non le projet. Il parle aussi de la série de décisions relatives aux aménagements qu'il demande.

En-deçà de la décision, le public réclame une participation beaucoup plus large à l'évaluation des projets. Il exige de participer à la rédaction de directives pour l'étude d'impact, à l'évaluation de chacune des études même techniques déposées par les différents intervenants. Il exige naturellement d'être associé directement aux mesures de suivi et de contrôle soit directement par une information complète et une consultation suivie, soit indirectement par la délégation de représentants sur les commissions et comités de suivi et de contrôle.

Le principal des requêtes retenant une participation suivie et systématique du public concerne cependant l'évaluation des besoins, la définition des vocations des territoires, la planification des aménagements, la mise en oeuvre des mesures de mitigation et de compensation. Dans cette direction, le public attend une information complète, systématique et suivie. Il attend des consultations régulières et des mécanismes assurant une représentation significative et constante du public à toutes les phases de l'aménagement des cours d'eau et des berges. Il s'attend à ce que la participation concerne isolément et séparément les résidents locaux.

Enfin, le public se retrouve dans les représentants élus des collectivités locales. Il exigera régulièrement que les gouvernements locaux soient associés directement aux opérations de concertation ou de négociation. Il exigera surtout que l'ensemble des mesures d'aménagement soit ou reste sous contrôle municipal. De façon plus précise, en ce qui concerne les aménagements récréo-touristiques, le public exige que la collectivité territoriale en soit le maître d'oeuvre.

Les mécanismes nouveaux suggérés

À défaut de désigner une autorité responsable pour donner suite à ses requêtes et, souvent sans exiger la participation, le public suggère la création de mécanismes nouveaux.

Comme les requêtes du public portent principalement sur l'intégration des projets dans un plan général d'aménagement et que le public est particulièrement sensible à la planification et au zonage des zones côtières et des berges, il proposera à plusieurs reprises la création d'une commission nationale des zones côtières. Ce type de proposition est généralement accompagnée de propositions secondaires : comités bi ou tripartites de zonage des rives, commissions chargées des inventaires et de la surveillance environnementale. Dans tous ces cas, le public attend une planification concertée où sont présents les élus locaux, les gouvernements régionaux et le gouvernement central. À l'occasion, le public propose la création de corporations de développement régional et/ou de bassins.

Le public proposera aussi, en considérant plus précisément le projet, la création de commissions d'enquêtes chargées d'abord de relever les différents projets d'appropriation des berges, d'évaluer la qualité de leurs dossiers techniques et de juger de leur compatibilité. Ces commissions pourront avoir un rôle étendu de surveillance surtout en ce qui concerne l'évaluation des risques, des impacts cumulatifs et de sécurité.

Comme le public s'était intéressé surtout à l'aménagement des berges et rives et que son intérêt soutenait des propositions pour des appropriations publiques à des fins récréo-touristiques, il proposera que toutes les actions dans cette direction soient couvertes par des ententes intergouvernementales

fermes. Il proposera, pour la mise en oeuvre et la gestion de ces aménagements, la création de corporations intermunicipales.

Enfin, le public a en général été très déçu par la procédure d'évaluation publique de ces grands projets. il suggère la création de comités particuliers d'évaluation pour ce type de projets. Ces comités devraient avoir de puissants pouvoirs d'enquête, ils devraient pouvoir faire appel à une expertise neutre; ils devraient promouvoir la création d'associations professionnelles d'intérêt public pour l'évaluation de ces projets et la composition d'un code d'éthique de l'évaluation d'impact.

Les requêtes du public dans la direction des mécanismes nouveaux impliquent une association nette des collectivités locales, des mandats élargis, la signature d'ententes fermes et des procédés d'évaluation capables d'assurer la neutralité.

Synthèse

Pour le public, l'évaluation des grands projets en milieux hydriques et riverains dans la ville implique plus qu'une simple évaluation des impacts environnementaux. Elle implique pour lui une prise en compte planifiée et concertée de l'ensemble des milieux et de la région urbaine en particulier. L'attitude du public n'est pas d'abord conservationniste; elle est aménagiste. Le milieu urbain des rives et de l'eau est un milieu à aménager à des fins publiques, principalement pour des activités récréo-touristiques. Tout projet particulier qui pourrait participer à cet aménagement planifié suscite une attitude positive du public. Le public élimine d'emblée les projets qui n'auraient qu'une perspective de développement propre, surtout si les retombées socio-économiques ne sont pas d'abord orientées vers les populations locales.

Le public n'accepte pas que les travaux de construction des projets ajoutent à la pertubation du milieu. Il s'attend à ce que ces travaux soient très précisément planifiés et programmés, et qu'ils soient accompagnés de mesure nombreuses de mitigation. Quant au fonctionnement du projet achevé, le public attend un contrôle exemplaire, un programme détaillé et public d'opération, et naturellement une compensation durable pour la collectivité. Le public se sentira d'autant mieux protégé et compensé que le projet aura été intégré dans un plan régional d'aménagement, et que le programme des aménagements récréo-touristiques sera supporté par le projet et engagé globalement. La préoccupation centrale reste l'amélioration de la qualité de l'eau, support aux objectifs et fins des aménagements en berges.

Les mesures de suivi et de contrôle que requiert le public expriment d'abord un besoin d'information et soutiennent des objectifs d'évaluation environnementale. Au-delà de ces premiers objectifs généraux, elles sont plutôt orientées vers la sécurité et la prévision des risques.

Enfin, dans le cadre de l'évaluation de ce type de projets, le public qui a manifesté ses objectifs et intérêts, de la façon que nous venons de voir, exige la participation suivie et constante du public. Cette participation est demandée directe ou par le biais d'abord d'une représentation locale des élus. Cette représentation, par contre, n'est pas vue selon un découpage administratif de territoire, mais elle implique une échelle régionale. Pour cela, le public proposera des ententes, commissions et corporations intermunicipales.

Le relevé systématique et l'analyse des requêtes du public, soumises au cours de l'évaluation des grands projets en milieu riverain dans la ville, démontre un vif intérêt pour la planification et la gestion de ces types d'espaces. La conscience, mais aussi la mobilisation du public, ont avancé les premiers paramètres généraux de la planification de ce type de projet dans ce type de milieu. Il restera à voir comment les décideurs ont entrepris de répondre à ces requêtes et comment ils transforment leurs pratiques planificatrices dans ces cas.

CHAPITRE VIII: LE SUIVI DES REQUÊTES DU PUBLIC : RAPPORT DES COMMISSAIRES ET DÉCISIONS MINISTÉRIELLES

Le rapport des commissaires présente une synthèse de la consultation publique et des avis au Ministre responsable. Celui-ci émet un avis d'autorisation qui prend différentes formes selon les procédures, mais qui contient généralement des conditions précises tirées, entre autres, des requêtes exprimées par le public et acheminées par les commissaires. Les commissaires acheminent une très faible proportion des requêtes exprimées par le public. Par contre, le Ministre responsable retient généralement la majorité des conditions recommandées par les commissaires. Au mieux, on peut dire que le processus d'évaluation publique va chercher auprès des intervenants publics un certain nombre de conditions à l'autorisation des projets. Ces conditions ne semblent pas découlées d'un procédé de négociation, mais plutôt d'un arbitrage que réalisent les commissaires. Ces conditions énoncées par le public sous forme de requêtes ne ressortent pas de l'audience publique, mais essentiellement de la période préparatoire quand les intervenants publics rédigent leurs mémoires.

Les conditions par procédures

Ce sont les commissaires ontariens qui inscrivent dans leurs rapports le plus grand nombre de conditions à l'autorisation des projets — il faut se rappeler que leurs rapports sont décisionnels —. La procédure ontarienne est certainement celle qui enregistre le plus grand nombre de requêtes du public reprises par les commissaires. Il faut se rappeler que, dans cette procédure, le public est organisé en partis, qu'il a adopté le caractère formel de l'audience, qu'il est très souvent représenté par un avocat et qu'il est souvent assimilable à un expert — témoins —. Les requêtes qu'il dépose sont donc plus susceptibles d'être immédiatement pertinentes au projet, bien formulées et solidement argumentées.

Les commissaires des procédures québécoise et canadienne sont appelés à faire un rapport général de synthèse pour influencer la décision. Comme ils ne décident pas d'une autorisation de projet, ils sont sans doute moins pressés d'assortir des conditions à cette décision. Ils formulent peu de conditions qui représentent à peine le tiers des requêtes exprimées par le public. Ces deux procédures se distinguent donc plus comme des instruments politiques, les commissaires retenant les meilleurs arguments pour influencer une décision.

Le processus d'évaluation d'impact environnemental a une efficacité propre sans doute vérifiée dans les conditions d'autorisation énoncées par le Ministère responsable. Ces conditions ne viennent pas nécessairement du seul rapport des commissaires et encore moins de la seule consultation du public. Les Ministres retiennent environ la moitié des conditions suggérées par les commissaires et moins de 20 % des requêtes exprimées par le public. Comme ces requêtes sont essentiellement dans des mémoires rédigées avant l'audience publique proprement dite, et qu'elles ont été déposées essentiellement par des groupes et associations structurées, l'efficacité propre de l'audience publique comme mécanisme de négociation des conditions d'autorisation peut être remise en cause. Elle servirait principalement à l'échange d'information et, secondairement, à donner un instrument politique aux commissaires qui ont le pouvoir d'exercer une influence sur le Ministre.

Ce constat pose une série de questions importantes relatives à la participation du public : Comment prendre en charge l'important nombre de requêtes déposées? Comment assurer le public que ses interventions ont été écoutées, intégrées ou non aux recommandations générales? Comment donner suite et garder le contact avec le public requérant? Comment suivre ou assurer le suivi de toutes et chacune de ces requêtes? Ces questions touchent directement à la nature politique de la participation, à la crédibilité des procédures d'audience publique et à la transparence des mécanismes d'évaluation d'impact. Si ces mécanismes se sont voulus démocratiques par un moment d'ouverture à la participation du public, est-il acceptable de conserver une discrétion immense au moment même où est analysé le résultat de cette participation?

Nature des conditions

Les requêtes reprises et reformulées par les commissaires portent principalement sur le projet, puis sur les mesures de suivi et de contrôle, et enfin sur des conditions particulières d'insertion des projets. Par contre, c'est au niveau des mesures de suivi et à celui des conditions particulières que les commissaires reprennent le plus systématiquement les requêtes exprimées par le public. Les commissaires adoptent donc une stratégie d'atténuation des impacts ou de compensation; ils adoptent ainsi un rôle de police environnementale en tentant de garantir des contrôles et suivis. Par le biais du rapport des commissaires, la participation du public aurait donc un impact relatif réduit par rapport au projet lui-même.

Les requêtes et conditions avancées par les commissaires et relatives au projet sont moins concentrées sur le concept du projet que ne l'étaient celles du public. Elles concernent aussi, de façon très significative, le fonctionnement du projet et sa construction. Il faudrait alors supposer que les publics, peu informés des projets, formulent des requêtes sur sa conception originale absolument impertinentes et que les commissaires ne les retiennent donc pas. Il faudrait peut-être aussi supposer que les commissaires privilégient une information nouvelle venant du public, relativement mince et diffuse dans les dossiers d'étude d'impact, et portant sur la mise en oeuvre du projet. Il apparaît surtout que les commissaires se gardent l'espace d'influence sur la décision relative au projet dans sa conception et qu'ils acceptent de transmettre les requêtes ne portant que sur la mise en oeuvre et le suivi des impacts du

projet. Ils adopteraient ainsi une stratégie d'influence basée sur la défense des intérêts du public, intérêts généraux et à long terme non directement reliés au projet lui-même.

Les conditions imposées par le Ministre glissent encore plus que celles des commissaires vers les conditions particulières, les suivis et contrôles environnementaux. C'est par rapport à ce type de conditions que le Ministre semble accepter le plus l'influence des commissaires et celle du public. Comme les commissaires avaient déjà privilégié les requêtes non expressément reliées au projet et comme le Ministre accepte l'influence des commissaires, surtout quand elle s'exerce par le biais des requêtes portant sur les conditions, suivis et contrôles, force est de constater que l'influence de la participation du public sur le projet est, à chaque étape décisionnelle, diminuée. Commissaires et Ministres sont plus attentifs aux mesures de mitigation, compensation, suivi et contrôle qui pourraient rassurer le public ou gagner son adhésion. L'évaluation publique des impacts des projets sur l'environnement tendrait ainsi moins à une intervention sur la conception des projets pour réduire les impacts, qu'à une intervention sur les conditions d'insertion et d'acceptabilité sociale des projets.

Dans le sens de cette conclusion, les requêtes et conditions relatives au projet lui-même et retenues par les Ministres glissent nettement sur le contrôle du fonctionnement du projet achevé. Elles concernent secondairement le concept original du projet et très marginalement sa construction.

La nature des conditions par procédures

Les commissaires enregistrent leurs requêtes et conditions généralement par rapport au projet, puis aux mesures de suivi et de contrôle. Ce n'est pas le cas cependant en Ontario où les commissaires requièrent d'abord des mesures de suivi et de contrôle. Dans cette procédure, on peut mieux supposer que les commissaires retiennent toutes les requêtes du public relatives aux suivis et contrôles, et relatives aux conditions particulières. Les commissaires ontariens exercent donc une sorte d'arbitrage entre les données du projet, celles de l'étude d'impact et les mesures d'acceptabilité, en favorisant ces dernières du point de vue du public. À la limite, dans toutes les procédures, les commissaires tendent à adopter cette attitude : ils le font au Québec et dans la procédure fédérale en exerçant une très forte sélection des requêtes du public. La position difficile des commissaires, au fédéral, souvent coincés entre plusieurs acteurs intervenants, les amène à favoriser plus le marchandage du projet, qu'à tenter d'intervenir sur sa conception propre. Au Québec, les commissaires travaillent le projet plus que dans les deux autres procédures même s'ils retiennent moins de requêtes du public que ne le font les commissaires ontariens. Nous avons déjà qualifié la procédure québécoise de plus militante que les deux autres; nous vérifions ici partiellement qu'elle est moins orientée par les commissaires vers la négociation des conditions d'acceptabilité et plus centrée sur le concept lui-même du projet. Les commissaires tentent essentiellement d'influencer la décision d'autorisation. La procédure fédérale révèle exactement la stratégie contraire; compte tenu de l'aboutissement imprévu du processus décisionnel, compte tenu de la nature du promoteur et de l'importance des projets, les commissaires marchandent leur adhésion au projet en s'inspirant partiellement des requêtes du public.

Les Ministres responsables tentent de modifier le projet au moment de la délivrance des certificats d'autorisation ou de leurs déclarations publiques d'acceptation des projets. Cela leur est d'autant plus facile qu'ils interviennent ainsi le plus souvent sur eux-mêmes. Au Québec, cette modification du projet est accompagnée de conditions particulières assorties à l'autorisation du projet, de façon très significative. En Ontario, c'est plus un engagement de suivi et de contrôle qui accompagne l'autorisation. Au fédéral, suivis et contrôles et conditions particulières accompagnent à peu près également l'autorisation. Les ministres jouent en fait à ce moment la carte politique et réalisent le véritable arbitrage qui se fait largement au Québec et au fédéral, plutôt étroitement en Ontario; cela peut être expliqué par la décision en Ontario qui est dans le rapport des commissaires, eux-mêmes non assimilés au Ministère promoteur, donc plus aptes à imposer des conditions à celui-ci.

Les Ministres sont plutôt attentifs aux requêtes et conditions des commissaires. Dans certains cas, par exemple, celui de l'aéroport de Boundary Bary (Vancouver), les Ministres adoptent d'emblée les requêtes et conditions proposées par les commissaires. Le rapport des commissaires peut donc être considéré comme une véritable pièce politique. En Ontario, on sait que le Ministre ne renverse généralement pas la décision des commissaires. Au Québec, le Ministre responsable est plus prudent; il est aussi influencé par son Ministère et par le lobby des promoteurs. Il joue cependant une carte carrément politique en préférant, et de loin, imposer des conditions générales plutôt que d'intervenir sur le projet ou sur les suivis et contrôles.

Le Ministre est relativement peu influencé par les requêtes du public. D'abord ces requêtes ont été triées et réduites par les commissaires; ensuite le Ministre n'a aucun contact direct avec le public et ces requêtes. Seule l'Ontario échappe à ce constat puisque là le Ministre peut être interpellé directement par le public durant la période préparatoire à l'évaluation des impacts. Plusieurs des documents qui expriment des requêtes sont acheminés directement au Ministre. Dans ce cas, l'articulation directe de la consultation publique à la décision, formalisée par une relation possible directe avec le décideur final, impressionne l'intermédiaire qu'est la Commission. Dans les deux autres procédures, comment ne pas supposer que la Commission se place elle-même sur la ligne de décision directe en réduisant l'influence du public au profit de sa crédibilité propre?

Les requêtes et conditions relatives au projet

Les conditions et requêtes énoncées par les commissaires relativement au projet se distinguent nettement de celles énoncées par le public. Les cas ontariens et canadiens laissent entendre que les commissaires ne tentent pas d'abord de toucher au concept original du projet; ils acceptent cependant de considérer et de retenir la totalité des requêtes du public relatives à la construction du projet et celles relatives à sa mise en opération. Leur attitude est de garantir la réduction des impacts de la construction et du fonctionnement du projet. Dans le cas québécois, les commissaires interviennent d'abord sur le concept du projet, secondairement sur les impacts de sa construction. Ils reprennent à leur compte la majorité des requêtes du public relatives à la construction et un nombre

significatif de requêtes publiques relatives au concept original du projet. Leur attitude est de ne pas considérer le projet comme une donnée acquise.

Les conditions avancées par les Ministres relatives au projet expriment généralement un glissement vers le contrôle de l'insertion du projet, comme projet achevé, dans son fonctionnement. Ils retiennent la très grande majorité des avis exprimés par les commissaires dans cette direction; et c'est à ce sujet qu'ils retiennent le plus grand nombre de requêtes exprimées par le public. Les cas soumis à la procédure québécoise sont ceux qui, par les requêtes du public, les avis des commissaires et les conditions ministérielles, sont les plus questionnés au niveau de leur concept même; l'ensemble des intervenants dans la procédure d'évaluation semble s'orienter vers l'essentiel de la décision d'autorisation du projet. Dans les deux autres procédures, il y a un net glissement vers l'énoncé de conditions et de mesures de suivi et contrôle des effets du projet sur le milieu; cela, même si le public très majoritairement questionnait le projet lui-même.

Il y a certes un impact des requêtes avancées par le public sur l'autorisation des projets. Cet impact est accepté par les commissaires et les Ministres principalement quand les requêtes portent sur la construction et le fonctionnement du projet. Commissaires et Ministres accordent le principal de leur intérêt aux conditions d'insertion des projets dans le milieu; dans ce sens, ils seront attentifs aux requêtes du public. En ce qui concerne le concept du projet, s'ils se permettent d'y toucher, ils le font en retenant très secondairement les requêtes et avis du public.

L'adresse des requêtes et conditions

Les requêtes et conditions exprimées par les commissaires sont, presque pour la moitié, adressées de façon précise. Elles le sont à une autorité d'initiative et de décision. Leur connaissance des intervenants dans le dossier leur permet d'identifier plus facilement une responsabilité instituée. Ils retiennent la majorité des requêtes adressées du public. Plus le public a été précis dans l'adresse de ses requêtes, plus celles-ci ont de chances d'être reprises par les commissaires.

Par contre, les commissaires adressent peu de requêtes impliquant la participation du public ou la création de mécanismes nouveaux. Ils retiennent très peu de requêtes exprimées de cette façon par le public et encore moins celles qui impliquent la participation du public. Les commissaires adressent leurs requêtes de façon stratégique en désignant des autorités responsables existantes, en indiquant au Ministre que ces requêtes sont réalistes et exécutables dans un champ reconnu de compétence. Ils suggèrent une décision finale qui ne sera pas alourdie par la mise en place de procédés nouveaux et ils soutiennent encore moins les formes à développer de la participation du public.

Les Ministres adressent de façon très précise la presque totalité des conditions qu'ils assortissent à l'autorisation. Ils les adressent presque en totalité à des responsabilités existantes, désignées et instituées. De cette façon, ils reprennent la très grande majorité des requêtes adressées par le public et la totalité de celles énoncées par les commissaires; ils en rajoutent même, sans doute sur la base des revues ministérielles des projets. Ils sont, par contre, autant, sinon plus, prêts à considérer la poursuite de la participation du public dans le dossier et la création de mécanismes nouveaux de concertation. En matière de participation du public, ils ont une attitude nettement plus généreuse que celle des commissaires. Ils sont plus prêts et en meilleure position pour avancer une stratégie politique de cette nature.

Nous venons d'observer que plus la décision est proche, plus les requêtes et conditions sont adressées et qu'elles le sont d'abord à des autorités responsables reconnues, plus elles sont retenues par les commissaires et les Ministres. Cette observation vaut aussi quand on compare les procédures. Les commissaires de la procédure ontarienne adressent la presque totalité de leurs requêtes et conditions. Les commissaires de la procédure québécoise adressent peu leurs requêtes et conditions; ils se comportent devant le décideur final comme de simples aviseurs, en l'éclairant peu sur la manière de respecter ou de mettre en oeuvre les avis qu'ils avancent. Les commissaires de la procédure fédérale agissent de la même façon. Les commissaires, situés en marge des processus décisionnels ministériels, ne tentent pas de s'immiscer dans les questions administratives postérieures à la décision; ils s'en tiennent à l'exercice d'une influence politique sur la décision.

Seuls les commissaires de la procédure fédérale suggèrent, en proportion significative, des mécanismes nouveaux de prise en charge et de suivi.

Leur procédure rend ces propositions réalistes compte tenu que les décisions seront découlées d'ententes ministérielles selon des modalités qui ne sont pas vraiment instituées. Seuls les commissaires de la procédure ontarienne retiennent de façon significative des modalités impliquant la poursuite de la participation du public. Au Québec, les commissaires ne retiennent généralement pas les requêtes du public impliquant soit participation du public, soit création de mécanismes nouveaux.

À l'étape décisionnelle ministérielle, il reste, quelle que soit la procédure, relativement peu de requêtes adressées par le public. Les commissaires en avaient retenues très peu. Les Ministres reprennent une partie de celles qu'avaient retenues les commissaires. Ces requêtes sont adressées à une autorité désignée et reconnue. Les commissaires et les Ministre répugnent à considérer la création de mécanismes nouveaux et encore plus à suggérer ou imposer une poursuite de la participation du public. Aux deux extrêmes sur ces positions, on trouve la procédure ontarienne et la procédure fédérale. La première, se rapprochant d'une pratique d'arbitrage et positionnée en ligne directe vers la décision, retient le maximum de requêtes exprimées par le public et le considère encore associé pour les contrôles et suivis. La procédure fédérale ne répugne pas à entrainer dans la décision la création de mécanismes nouveaux qui obligeront et contrôleront la coordination inter-ministérielle. La procédure québécoise apparaîtra, par rapport aux deux autres, plus comme un instrument intragouvernemental d'influence politique sur la décision. Les commissaires éclairés par les requêtes du public en retiendront peu explicitement et ne les adresseront pas de la même façon. La décision ministérielle sera plus générale et c'est à ce niveau que se réalisera le véritable arbitrage.

Nature des requêtes et conditions adressées

Les commissaires adressent la majorité de leurs requêtes et conditions. Elles concernent essentiellement le projet et les suivis et contrôles. Elles concernent le promoteur dans le premier cas et le ministre de l'Environnement dans le deuxième. Ils éliminent la participation du public dans l'évaluation du projet révisé et ils laissent de côté la majorité des requêtes du public impliquant des mécanismes nouveaux de contrôle du projet et de suivi des impacts. Les commissaires jouent sur le noyau dur de la décision : l'autorisation du projet conditionnelle à des révisions mineures et à des mesures objectives de suivi.

Les Ministres retiennent l'argument des commissaires. Ils retiennent le plus souvent les requêtes complètes. Elles sont retenues parce qu'elles identifient nettement la responsabilité du promoteur sur son projet et celle du Ministre sur les suivis et contrôles. Le processus de consultation publique a certes élargi le champ des préoccupations des différents intervenants, mais il n'a pas fondamentalement changé le champ des décisions ni celui des moyens. Il doit être considéré comme un instrument politique qui permet une perméabilité du filtre de la décision quand le public accepte les conditions et contraintes fondamentales.

Les requêtes et conditions adressées de façon complète par les commissaires de la procédure québécoise concernent essentiellement le projet, questionné pour lui-même. Elles sont généralement adressées au promoteur. Secondairement, les commissaires suggèrent des conditions de suivi et de contrôle; ils le font en les adressant au ministre de l'Environnement. Ils ont une stratégie et un argument simples; peser sur la décision en identifiant des points obscurs du projet et influencer la décision de façon à ce qu'elle soit assortie de suivis et contrôles. Ils n'ont pas relevé l'argumentation variée du public (conditions d'aménagement, participation du public, mécanismes nouveaux), sans doute par plus grand réalisme vis-à-vis du processus décisionnel et du partage des responsabilités. Ils se sont cependant ainsi privés d'explorer des pratiques nouvelles.

Dans le cas ontarien, le même type d'argument et de stratégie est observé : questionnement du projet, contrôles et suivis adressés à une autorité responsable — promoteur dans le premier cas, Ministre dans le second. Cependant, les requêtes et conditions des commissaires concernent les suivis et contrôles avant le projet. Un nombre important de conditions concernent des conditions d'insertion et d'aménagement. En outre, ils n'hésitent pas à retenir la participation du public comme mécanisme de mise en oeuvre et de contrôle.

Les commissaires ontariens ont joué un rôle d'arbitre. Face au public, ils ont garanti que des mesures de suivi et de contrôle allaient être mises en oeuvre et ils associent le public dans cette mise en oeuvre. Ils ont ajouté des conditions d'insertion, des conditions que n'avait même pas réclamées le public.

Les commissaires de la procédure fédérale ont adressé peu de requêtes complètes. Celles-ci auront été surtout des requêtes concernant des mesures de suivi et de contrôle adressées le plus souvent à des mécanismes nouveaux de concertation interministérielle. Ils ont, secondairement, formulé des conditions d'insertion et les ont adressées aux promoteurs. Dans ce cas, le projet semble échapper aux commissaires. Leurs requêtes complètes ne visent qu'à imposer des garanties par des actions de concertation. Ils s'en tiennent au rôle de conseillers des Ministres responsables.

Les requêtes complète adressées par les commissaires correspondent finalement peu à celles du public. Si le public adresse des requêtes complètes, elles seront plus facilement reprises par les commissaires qui, cependant, les reformuleront. Quand les commissaires rédigent leurs rapports et leurs avis, ils ont déjà entendu le public; mais ils sont situés alors dans une autre logique, celle de l'influence sur la décision et celle de la décision elle-même. Leurs rapports ne constituent pas une synthèse des avis exprimés par le public, mais un avis intégré au décideur.

Le décideur est un Ministre ou une assemblée de Ministres. Les commissaires adressent leurs avis en respectant les pouvoirs établis et le partage des responsabilités. Ayant peu de prise directe sur le projet et s'adressant à un pouvoir public, ils requerront d'abord des actions de contrôle et suivi de ce pouvoir public. Dans les trois procédures, cette position principale variera légèrement. Au Québec, elle sera construite pour influencer la décision sur le projet lui-même; en Ontario, elle présentera une solution d'arbitrage en remettant peu en cause le projet; au fédéral, le projet est carrément secondaire et orientera l'intervention sur les contrôles et suivis. Ces positions s'expliquent par les différences des procédures : les commissaires québécois sont des aviseurs, ceux de l'Ontario des décideurs et ceux du fédéral des informateurs. On pourrait supposer que plus la procédure est en ligne directe sur la décision, plus les commissaires joueront le rôle d'arbitre; plus ils sont loins de la décision ou plus la décision est imprécise relativement à un projet encore en définition, plus les commissaires tenteront de garder ouvert le champ des conditions à assortir au projet.

La décision ministérielle, relative à l'autorisation des projets, devrait retenir, selon notre hypothèse, plus facilement des requêtes et conditions exprimées de façon complète. Les Ministres énoncent en effet des conditions de façon complète.

La décision ministérielle au Québec est assortie de conditions et de positions relatives au projet. Le Ministre est plus précis et va plus loin que les commissaires. Il est, par contre, plus modéré en ce qui concerne les exigences de suivi et de contrôle. Il s'en tient à l'essentiel de la décision et impose de préférence au seul promoteur des modifications au projet et des conditions secondaires d'insertion et d'aménagement.

En Ontario, le rapport des commissaires est décisionnel. Dans aucun des cas retenus, le Ministre n'a utilisé son droit de renverser la décision. Le processus de consultation du public et d'influence s'est donc arrêté au niveau des commissaires qui ont joué un rôle d'arbitrage beaucoup plus généreux et diversifié que la décision ministérielle au Québec.

Au fédéral, comme au Québec, la décision ministérielle énonce des conditions complètes surtout relativement au projet et aux conditions accessoires. Dans ce sens, la décision est plus conforme au profil des requêtes du public qu'à celui des requêtes des commissaires. La décision ministérielle fédérale

admet plutôt volontiers des mécanismes nouveaux qui semblent correspondre exactement à ceux proposés par les commissaires. Il faut se rappeler, dans le cas fédéral, que les projets concernent souvent deux Ministères. Dans ce cadre, la concertation interministérielle est nécessaire; c'est ce que recommandent les commissaires et ce qu'admettent les Ministres. À la fin, il faudra peut-être admettre que l'ensemble de la procédure de consultation ne sert principalement que cette nécessaire concertation.

Les requêtes et conditions relatives au projet

Le public était très précis en ce qui concerne la construction et l'opération du projet. En adressant des recommandations complètes, les commissaires agiront de la même façon en privilégiant fortement le contrôle du fonctionnement du projet achevé. Il s'agit bien pour eux de minimiser les impacts et non pas tant de remettre en cause le projet.

Les Ministres adopteront la même position; cependant, ils adresseront aussi de façon précise leurs conditions concernant le concept même du projet.

Les commissaires de la procédure ontarienne adressent de façon précise toutes leurs requêtes et conditions relatives au fonctionnement du projet en identifiant très précisément les services et agences gouvernementales responsables. La presque totalité de leurs requêtes et conditions portant sur le concept original du projet sont également adressées. La qualité décisionnelle de la procédure ontarienne oblige une attitude responsable des commissaires qui ne peuvent se fier à un autre niveau pour adresser les requêtes et conditions. C'est ce que font, par contre, abondamment les commissaires de la procédure québécoise; ils font alors pression sur le décideur en multipliant les requêtes et conditions non adressées et relatives au concept original du projet. L'attitude des commissaires de la procédure fédérale est la même.

Les conditions et requêtes des Ministres sont majoritairement adressées. Ce sont les requêtes et conditions relatives au fonctionnement du projet qui le sont dans une plus grande proportion. Les trois procédures semblent donc procédure de la même stratégie. L'évaluation publique des impacts ignore sensiblement ceux découlant de la construction des projets. Si elle permet de revoir le projet original, la responsabilité en incombe essentiellement au promoteur. Dans les trois cas de procédure, l'évaluation publique vise à responsabiliser les pouvoirs publics face au contrôle des impacts entraînés par la mise en opération et le fonctionnement des projets.

L'adresse des requêtes et conditions complètes relatives au projet

Les commissaires adoptent des positions très pragmatiques et relativement conservatrices. Ils ne retiennent pas, à toute fin pratique, une forme ou l'autre de la participation du public; ils l'éliminent complètement quand il s'agit du concept original du projet. L'ensemble de leurs conditions et requêtes relatives au projet sont adressées à une autorité responsable. Seules quelques requêtes suggèrent la création de mécanismes nouveaux pour contrôler les impacts de la construction du projet.

Les Ministres tenteront de sauvegarder l'initiative et la responsabilité du promoteur sur son projet et sur ses stratégies de construction. L'ensemble des conditions relatives au projet renvoient à une responsabilité unique. Ils retiendront la création de mécanismes nouveaux pour le contrôle et le suivi des impacts durables du projet en opération.

Les requêtes du public, telles qu'adressées et relatives au projet, ne sont pas retenues quand elles impliquent la mise en place de moyens nouveaux de contrôle et quand leurs objets peuvent être adressés à des responsabilités établies. Les Ministres sont d'ailleurs peu informés de ces requêtes puisque les commissaires eux-mêmes ne les retiennent pas. L'ensemble des processus semble donc orienté à ne retenir que ce qui est acceptable sur la base du partage institutionnel, juridique et administratif des responsabilités.

Les commissaires, quelle que soit la procédure, adressent leurs requêtes et conditions relatives au projet à une seule responsabilité désignée. Seuls les commissaires québécois et canadiens se distinguent légèrement : les premiers en retenant des requêtes relatives à la mise en opération du projet et impliquant soit participation du public, soit mécanismes nouveaux; les seconds en retenants des requêtes adressées à des mécanismes nouveaux en ce qui concerne la construction du projet.

Les Ministres adoptent la même attitude que les commissaires, à quelques différences près, selon les procédures. Le Ministre québécois retiendra exceptionnellement la création de mécanismes nouveaux pour contrôler le projet dans son concept original; les Ministres fédéraux n'élimineront pas ce type de mécanismes pour contrôler les impacts du fonctionnement du projet.

Il y avait déjà très peu de requêtes complètes adressées; de celles-ci, la très grande majorité concernait le projet soumis par le promoteur. Les requêtes complètes adressées portant sur le projet concernent principalement le concept original du projet, que le public demande au promoteur de revoir. Quelles que soient les légères différences par procédures, les commissaires retiendront des requêtes complètes qui portent non pas sur le concept du projet, mais sur les impacts de sa construction et de son fonctionnement. Ils adressent ces requêtes à une autorité responsable, essentiellement à un Ministère à vocation sectorielle. Les Ministres imposeront des conditions aux promoteurs, des conditions relatives au concept du projet; mais ils le feront sans avoir été réellement informés par les commissaires des requêtes du public relatives au concept du projet. Naturellement, les Ministres s'adresseront à la responsabilité du promoteur comme bon citoyen.

Ce constat général simplifié ramène à l'essentiel de la procédure de consultation publique en matière d'évaluation d'impact environnemental. Si la consultation doit informer la décision et permettre la formulation d'engagements relatifs à cette décision, il faut reconnaître que la consultation proprement dite aide peu ces formulations complètes. Quand elle le fait, principalement sur le projet, la stratégie de formulation des commissaires s'éloigne de celle du public : les commissaires s'intéressent d'abord à la réduction des impacts du fonctionnement et de la construction du projet, alors que le public voyait dans la modification du projet l'essentiel de la

réponse à la question de réduction des impacts. C'est aussi de cette façon qu'interviendront les Ministres, mais de leur propre chef, sans avoir été systématiquement informés par les commissaires des requêtes du public dans cette direction.

Constats synthèse sur l'impact de la participation du public sur la décision

Outre la détermination générale des types de processus sur la participation du public et, par conséquent, sur la quantité et la nature des requêtes exprimées, nous avons considéré la détermination de la consultation publique proprement dit et celle exercée par les commissaires. En audience publique, les commissaires peuvent favoriser ou défavoriser l'énoncé des requêtes par le public; en outre, dans le processus décisionnel, au moment de la rédaction de leurs rapports, ils filtrent plus ou moins les requêtes. À la fin du processus, au moment de la décision ministérielle, le type de procédure a joué pour entraîner un certain type d'impact de la participation du public sur la décision; mais le rôle exercé par les commissaires et leur analyse des informations apportées à l'audience auront joué aussi.

En termes de requêtes exposées, reprises, acheminées et retenues dans la décision finale, l'impact de la participation du public sur la procédure d'autorisation des projets est relativement léger.

Si le public arrive à exprimer un très grand nombre de requêtes relativement diversifiées, il ne réussit pas à désigner une autorité ou des mécanismes de prise en charge de l'objet de ses requêtes. Il n'y réussit pas soit par défaut, soit par stratégie : par défaut, un public impliqué tardivement dans la procédure d'autorisation et relativement distant du moment de la décision n'arrivera même pas à voir qui pourrait prendre en charge l'objet de ses requêtes; par stratégie, le public n'a pas nécessairement à désigner les autorités et mécanismes responsables, il a à acheminer le plus d'avis, de requêtes et de conditions possibles à la procédure par l'intermédiaire de son premier interlocuteur : les commissaires.

Il semble cependant plus facile aux commissaires d'acheminer une requête bien adressée et les Ministres responsables retiendront presque toujours une telle requête. Les commissaires jouent alors un rôle stratégique important. S'ils n'acheminent pas les requêtes, les Ministres ont bien peu de chance de les connaître. Quand les commissaires retiennent d'abord les requêtes adressées, ils agissent donc de façon d'abord responsable vis-à-vis les Ministres en leur suggérant des conditions possibles valables sous le mandat de responsabilités établies. Nous avons pu constater que sur ce point, ils sont d'ailleurs plutôt conservateurs; ils acheminent des requêtes qui n'obligent pas la considération de responsabilités nouvelles ou partagées et encore moins la continuité de l'implication du public.

Les commissaires filtrent les requêtes d'une autre façon : ils retiendront principalement celles qui concernent des mesures de suivi et de contrôle, et des conditions d'insertion des projets. En outre, pour eux, le projet est considéré comme projet achevé, en opération. Ainsi sont abandonnées la très grande majorité des requêtes du public portant, elles, sur le concept même du projet. Pour les commissaires, le projet est un donné qui devra être évalué globalement à la mesure de ses impacts d'opération sur l'environnement et compte tenu des mesures possibles à prendre pour contrôler les impacts.

Généralement, l'impact de la participation du public — toujours en terme de requêtes exprimées — a porté sur le contrôle et le suivi de l'environnement récepteur des impacts des projets. Par le biais des requêtes relevées et retenues, le public n'a pas réussi à imposer autant de conditions d'autorisation; enfin, il n'a pas réussi à imposer des mécanismes nouveaux de contrôle, encore moins la poursuite de sa participation, il a, en fait, principalement obtenu que les Ministres responsables s'engagent à suivre l'évolution de l'environnement sujet aux impacts.

Cet impact léger de la participation du public dépend principalement du processus de consultation publique et de la procédure d'évaluation des impacts et d'autorisation des projets. Associé à la consultation publique, le public est relativement distant des procédures d'évaluation et d'autorisation. Sa participation est réduite et généralement tardive par rapport à la conception du projet et à l'étude d'impact. En outre, ses interventions sont interprétées et ses requêtes reprises par une commission gouvernementale qui n'est pas non plus en relation directe avec le projet, le promoteur et l'étude d'impact. Le destinataire final du résultat de la consultation publique est un ou une assemblée de ministres. L'acheminement du résultat de la consultation publique est donc fait en fonction de ce destinataire qui a des moyens limités (lois, pratiques administratives, politiques et programmes) d'intervenir sur lui-même, sur le gouvernement et finalement sur le promoteur. Le message qu'il reçoit est grossièrement d'autoriser le projet en tout ou en partie, à la condition d'assumer ses responsabilités de contrôle dans l'intérêt public.

L'efficacité du processus de consultation est sans doute ailleurs; dans la démarche de planification du promoteur, dans le rôle de l'étude d'impact sur la conception finale du projet, dans le jeu politique instauré entre le promoteur, le (les) ministre(s) responsable(s), le public, les commissaires. Peut-être de cette façon, les projets soumis et autorisés sont-ils de meilleurs projets, plus respectueux de l'environnement; peut-être l'étude d'impact est-elle un document plus exhaustif et plus fiable... Cependant, le public qui a participé à l'évaluation des impacts n'a pas obtenu de véritables garanties ni de compensations collectives réelles ni même la certitude que les contrôles allaient être exercés au bon moment, par les bons responsables. S'il peut se sentir satisfait de son intervention, c'est à cause de sa responsabilisation vis-à-vis du dossier et de l'environnement.

Le côté le plus insatisfaisant de ces processus de consultation publique, tel que révélé par cette étude, est le non-enregistrement des requêtes exprimées par le public. Dans la procédure française d'enquête publique, chaque avis du public doit être enregistré et pris en compte séparément. Nos procédures ne permettent sans doute pas l'enregistrement systématique de chaque avis — et ce ne serait d'ailleurs peut-être pas souhaitable; cependant, rien n'empêche que les commissaires, à l'aide de leurs services d'analyse, repèrent, notent et acheminent toutes les requêtes formellement exprimées. Allant plus loin, ils pourraient les regrouper en faire une synthèse en les

complétant les unes les autres si nécessaire. De cette façon le décideur aurait un moyen de connaître exhaustivement les requêtes du public. Le procédé, s'il était pratiqué et connu, inviterait sans aucun doute les intervenants publics à terminer leurs avis par des requêtes expresses et complètes.

Cette étude révèle aussi que plus le public intervenait tôt dans la procédure d'évaluation des impacts et plus la décision ressortissait d'un tribunal neutre, à l'abri des jeux et politiques généraux, plus les intervenants publics adressaient des requêtes complètes, réalistes, susceptibles de servir à un exercice de négociation. Il est effectivement à souhaiter que le public puisse intervenir le plus tôt possible dans la procédure, sans doute au moment de la rédaction des directives pour l'étude d'impact. De cette façon, la consultation publique est plus facilement ciblée et les enjeux réels mis en évidence par un débat de fond documenté. Les bureaux d'audience publique et les commissaires représentent sans doute les lieux et les acteurs les plus susceptibles d'assurer l'introduction hâtive du public dans la procédure. Il faudrait sans doute évaluer les moyens d'étendre leurs mandats jusqu'à la rédaction des directives. Pour assurer la neutralité politique des bureaux et commissions, et de l'audience publique elle-même, il y aurait sans doute plusieurs moyens. Les plus nécessaires sont, à notre avis, ceux qui éviteraient en cours d'audience la politisation du débat; que les commissaires, les Ministres responsables et concernés évitent de porter sur la place publique, pendant l'audience, des éléments du débat plus large que celui réservé à l'audience, que les éléments nouveaux du dossier soient d'abord apportés à l'audience avant d'être exposés sur la place publique; que les Ministres responsables et concernés arrêtent pour le temps de l'audience, leurs interventions sur les territoires concernés, etc.

Le public participant aux audiences n'arrive pas nécessairement à dire ce qu'il voulait dire et rien de spécifique ne l'aide à formuler correctement ses exigences et requêtes, sauf quand la procédure est formalisée de façon quasi judiciaire et que le public se fait représenter par un procureur. Nous avons constaté, à la lecture des transcriptions des enregistrements des audiences, que les intervenants publics étaient souvent interrompus, contre-interrogés, que leurs avis ou questions étaient repris et reformulés, souvent réadressés. Ces interventions n'aident certainement pas l'intervenant public; elles sont destinées bien plus à servir la construction des avis des commissaires. Puisque ceux-ci pourront rédiger leurs avis calmement, à l'abri des interventions extérieures, ils devraient respecter scrupuleusement le droit d'expression des intervenants publics. Il ne s'agit pas encore à cette étape d'aller chercher la meilleure information, mais d'abord toute l'information. Peut-être faudrait-il songer à confier l'animation et la présidence de l'audience à une personne neutre qui n'aura plus à intervenir dans le dossier par la suite. On ne peut attendre empiriquement d'un commissaire-président qu'il n'interviennne pas à la fois comme commissaire et à la fois comme président pendant l'audience.

Enfin, l'absence complète de bilan, suivi ou évaluation de la consultation publique tend à déresponsabiliser tous et chacun des intervenants à cette consultation. Les intervenants publics confient leurs avis à des commissaires qui ne sont pas obligés de les retenir systématiquement; les commissaires rédigeront un rapport destiné d'abord à influencer la décision; le décideur ne sera pas nécessairement informé du détail de la consultation... Le rapport de la consultation sera rédigé et rendu public, mais jamais il ne sera évalué dans sa conformité par rapport à la consultation publique elle-même. Sans doute, faudrait-il songer à un mécanisme pour faire bilan de la consultation publique et pour assurer le suivi des requêtes.

La consultation publique est plus qu'un sondage d'opinions, elle est un drame social volontairement provoqué et inséré dans un processus décisionnel. Pour que l'exercice réussisse, il faut que les acteurs se présentent en scène; pour cela, il faut que le procédé soit totalement crédible et qu'il ait une efficacité propre contrôlée de l'intérieur. selon nous, deux conditions sont essentielles : que le public invité à participer puisse contrôler le champ de sa participation — contrôle des données et de l'information, contrôle de ses interventions —; que le public participant puisse contrôler à la sortie le résultat de sa participation — bilan et évaluation de la consultation publique —.

CHAPITRE IX: LES CONSULTATIONS PUBLIQUES : BILAN ET PERSPECTIVES[1]

La consultation publique est un des moments ou une des formes que peut prendre la participation publique considérée comme une association directe ou indirecte aux décisions et actions des personnes directement ou indirectement touchées par les effets de ces décisions et actions. La consultation publique est un moment de la participation où l'information est livrée et les avis recueillis publiquement. Elle est une des formes de la participation puisque le public se trouve indirectement associé à la planification, à la décision ou à la gestion. Depuis 1978, dans le cadre des législations nouvelles au Canada et à l'initiative des appareils gouvernementaux d'abord, la consultation publique tend à devenir la forme type de la participation publique. Dans le domaine de l'aménagement, la consultation publique est généralement utilisée dans les processus de création et de modification des parcs naturels, d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, d'évaluation des impacts environnementaux. Dans ces trois cas, la consultation publique est considérée obligatoire et nécessaire; elle est formulée très explicitement dans les lois et règlements concernés; les procédures de consultation sont données ou préalablement formulées.

La consultation dans le processus décisionnel

Les consultations publiques s'inscrivent dans un processus décisionnel précis relatif à un projet ou à un objet précis — un parc, un schéma d'aménagement, un équipement, une installation ou une infrastructure —. Ce projet ou cet objet est soumis à la consultation dans un état de formulation plus ou moins avancée et juste avant la décision relative à son adoption ou à son autorisation.

En théorie, dans le débat social et politique qui a précédé la formalisation de ces procédures de consultation, la consultation publique devait favoriser le plus tôt possible dans la planification du projet la prise en compte des intérêts et impacts de façon à influencer directement la nature, la forme et l'insertion du projet. En pratique, la consultation est placée relativement tard dans le processus de planification puisqu'elle doit porter sur un projet. En outre, elle est légèrement décalée par rapport au processus de planification et participe d'un processus relativement autonome qui porte sur la décision d'adoption et d'autorisation d'un projet déjà présenté. La consultation publique tend donc à porter moins sur le projet — nature, forme, composantes, alternatives — et plus sur la décision — acceptabilité, opportunité, autorisation, insertion —.

La consultation publique ne participe pas directement à la décision. Celle-ci est réservée aux élus concernés. Aucune de ces formes de consultation n'oblige le décideur final, ni au moment de sa décision, ni dans le suivi de sa décision. Il s'oblige au plus à informer de sa décision les personnes consultées. En pratique, la consultation s'oriente non pas en fonction de la décision elle-même qu'elle ne peut contrôler, mais en fonction des modalités et des conditions qui devraient être associées à la décision d'adoption ou d'autorisation — protection des droits acquis, garanties et compensations, suivis et contrôle postérieurs —.

Le public initialement invité, par la consultation, à participer à l'élaboration du projet et à la prise de décision est engagé en fait dans un processus de négociation des conditions de son adhésion au projet.

Les fermetures de la consultation

Les consultations publiques établies depuis 1978 visaient, de façon générale et non discriminante, tous les publics concernés de près ou de loin directement ou indirectement par les projets soumis au processus décisionnel. Elles se démarquent en cela d'autres types de consultations publiques qui soit s'adressaient à des publics restreints définis par leurs degrés de sensibilité au projet, soit ne mobilisaient que des représentants désignés ou autorisés des collectivités concernées.

Les consultations publiques de la génération actuelle n'ont, en principe, ni les moyens ni le droit de sélectionner les publics et les participants aux processus de consultations. Les règles de procédure sont généreuses et compréhensives; la forme, les temps et l'ordre d'intervention des personnes visent la non-discrimination. La consultation prend la forme d'une grande assemblée publique tenue sur le territoire concerné et un modérateur est généralement responsable de préserver la libre expression de tous les intervenants préinscrits. En principe le décideur, l'initiateur du projet et leurs experts ont des temps d'intervention limités et précisés de façon à ne pas orienter ou limiter les intervenants publics.

En pratique l'information sur le dossier, la maîtrise de la nature et de la qualité de cette information, la connaissance et l'accès aux documents constituent autant de filtres de premier niveau à la participation générale du public. À un deuxième niveau, la disponibilité de temps pour suivre le processus de consultation, la disponibilité de moyens pour rédiger un mémoire, pour consulter un expert constituent un autre système de filtres. Enfin, les expériences antérieures, une légitimité reconnue soit pour l'expertise professionnelle, soit pour la représentativité, la stratégie même des responsables de la consultation dont ils veulent tirer le maximum exercent, à un troisième niveau, un autre filtrage des intervenants publics.

Les consultations publiques tendent donc à réunir de plus en plus des intervenants systématiquement présents à tous les niveaux du processus décisionnel et systématiquement présents à toutes les consultations publiques. Ce sont des experts agissant à titre individuel ou à titre de représentants de groupes professionnels. Ce sont aussi des représentants d'associations, de groupes d'intérêts et de collectivités locales. Ce sont souvent des experts de la participation et de

l'audition publique : militants reconnus, avocats, experts accrédités et même firmes spécialisées. Selon l'expression d'un collègue, on se retrouve très souvent entre «gens de qualité».

L'objectif de départ qui consistait à produire le débat public le plus large possible et le plus diversifié, en y impliquant les personnes directement concernées, tend à être sérieusement diminué. Selon les cas, la consultation publique peut se transformer en tables publiques de consultation limitée, en une série de tables spécifiques, à la limite en comité consultatif. Contrairement aux formes de consultation qui pouvaient ressembler à cela avant 1978, l'effort d'assurer la représentativité des intérêts réellement concernés ne s'impose pas. Les groupes et personnes les plus influents prennent place dans des stratégies limitées sur la base d'un savoir, d'une compétence.

Consultation : confrontation ou négociation

Les mécanismes de consultation publique mis en place depuis 1978 se démarquaient sensiblement des mécanismes existants pour leur nouvelle orientation stratégique. Les mécanismes existants visaient plus d'abord par la consultation une forme d'auto-contrôle du consultant, sur ses projets et ses actions, par le biais d'un relevé des représentations des consultés. Dans certains cas, cette forme d'auto-contrôle pouvait aller jusqu'à l'établissement de coresponsabilités partielles qui maintenaient en contact le consultant et les consultés dans la mise en oeuvre des projets, et dans leur fonctionnement.

En s'alignant sur le moment d'une décision et en instituant ce moment sous des formes légales, parfois quasi judiciaires, les mécanismes actuels favorisent la création de partis qui vont se livrer à une confrontation publique en présence d'un modérateur public neutralisé par des règles de procédure ou par son statut, et décalé par rapport au décideur final. Les procédures de consultation publique que nous avons considérées définissent explicitement les rôles du promoteur du projet et du requérant d'audience, ce dernier étant en principe contre le projet. Ces deux parties doivent faire valoir publiquement leur proposition, l'argumenter, la documenter et la soutenir avec des témoignages.

Ce type de consultation, caractérisée par la confrontation publique, commence à générer des procédés soit pour éviter la confrontation, soit pour la centrer sur des problèmes et enjeux spécifiques dans le dossier, soit pour la neutraliser en substituant à la confrontation directe entre parties, une confrontation entre experts représentant ou témoignant pour les parties. Dans ce sens, de façon presque générale maintenant, le promoteur entreprend lui-même avant la consultation publique des consultations ad hoc dont l'objectif principal est de relever, avant la consultation publique, les points particuliers faisant litige et d'identifier les groupes et personnes directement concernés. Les requérants d'audience publique tentent de déposer une requête non plus individuelle, mais collective, ce qui les oblige à restreindre le motif de leur requête à une plate-forme commune précisant les enjeux et problèmes qui seront relevés. Chacune des parties appelle des experts à témoigner sur des points précis qui constituent finalement un terrain commun. La consultation publique est donc déplacée et la confrontation publique sur l'enjeu global de la décision tend à être remplacée par une opération de concertation publique sur des éléments faisant problèmes et reconnus tels par les parties. Dans cette direction, les responsables de la consultation publique ne sont pas encore des arbitres, mais presque des conciliateurs qui tentent de faire avancer la négociation sur des points en litige, le plus souvent concernant l'insertion du projet ou des actions et non pas la décision même de les mettre en oeuvre.

La consultation publique, dont l'objectif était d'associer les partis à la décision comme choix collectif, pourra devenir de cette façon une opération de conciliation sur les conditions d'autorisation et de réalisation des projets. Des tendances nouvelles forcent cette réduction : les agences responsables du traitement des dossiers d'autorisation invitent systématiquement les promoteurs à entreprendre leurs propres consultations et les rapports de consultations sont déposés aux dossiers d'autorisation; des firmes d'experts spécialisées dans les consultations publiques se créent et mettent à la disposition des promoteurs des batteries d'instruments de plus en plus sophistiqués — enquêtes, sondages, jeux et simulations, etc.; les groupes d'intérêts et les collectivités locales concernés par le projet entreprennent eux-mêmes les opérations de consultation, créent des structures et des mécanismes de négociation directe avec le promoteur. Certains analystes de ces situations nouvelles identifient ces manoeuvres non plus comme de la concertation, mais comme de la coopération.

En innovant et en contournant la consultation publique sur la décision finale, on tente d'éviter le débat public et l'arbitrage politique. Les grands choix technologiques majeurs, les grands choix de société pourraient ainsi être évacués au profit de règlements circonstanciés d'intérêts. Cette orientation, novatrice selon certains, remet au centre des processus de décision la dynamique de groupes et d'intérêts fondamentalement inégaux et disproportionnés, comme l'a si bien démontré T.F. Schrecker.[2]

Ces trois premières considérations permettent de construire l'hypothèse d'un glissement important et significatif des objectifs qui ont précédé la formulation et l'institutionnalisation des grandes procédures de consultation publique. Celle-ci s'est d'abord déplacée de l'enjeu central que constitue la décision aux enjeux particuliers rattachés aux conditions d'autorisation et d'insertion des projets. Le champ sociologique de la consultation semble se rétrécir au profit de groupes d'intérêts et d'expertise, mais aux dépens principalement des intérêts locaux. Les procédures de consultation semblent actuellement contournées au profit de procédures de conciliation, certains diraient de coopération entre parties intéressées.

Ces considérations soulèvent plusieurs questions relatives à l'évolution immédiate des procédures et mécanismes de consultation du public, et par conséquent, sur l'évolution des formes de la participation publique. Nous allons relever trois questions : d'abord, celle relative au remplacement du public par les contre-experts; puis la question du retrait anticipé de l'État comme modérateur dans les consultations publiques; enfin, celle de la montée et du rôle des technocrates privés dans la négociation publique des projets.

Participation et consultation : publics et publics éclairés

À partir du moment où la consultation publique vise moins la décision que les conditions d'autorisation et de réalisation, l'objectif d'associer le plus largement possible les publics concernés à la décision, selon un modèle de démocratie directe, devient moins urgent et plus circonstancié. L'orientation de la consultation devient elle-même plus sélective : il s'agit d'évaluer des dimensions précises et des conséquences précises des projets. Cette évaluation exige alors non pas tant une estimation des valeurs associées au projet qu'une estimation technique des grandeurs des risques et des conséquences. L'évaluation est inévitablement orientée vers un débat technique, objectif qu'engage et soutien d'ailleurs le promoteur avec ses experts. Dans cette orientation et avec ce type d'interlocuteurs, l'expert et le contre-expert déqualifient le public non éclairé. Le contre-expert peut se présenter sous le couvert d'une légitimité ou représentativité publique, comme représentant d'une association ou comme consultant pour un groupe. Cependant sa position comme contre-expert, son analyse, son approche, son discours, son argumentation tendent à l'isoler du champ général et parfois confus des composantes du débat social auquel il participe. En outre, comme contre-expert, il poursuit ses propres objectifs scientifiques, professionnels, sociaux ou économiques, qu'ils soient associés ou non.

Engagé dans le débat, le contre-expert est confronté d'abord aux experts. Sa légitimité, le poids de son argumentation, la pertinence de ses avis seront mesurés à l'échelle et au contenu des études, analyses et évaluations déposées par les experts. Indirectement, de cette façon, il est amené sur le terrain de ceux-ci et du promoteur qu'ils représentent. Amené systématiquement sur le terrain de l'objectivité technique, il adopte indirectement non seulement les données du problème, mais aussi l'attitude, les comportements et les valeurs des experts et du promoteur. Pour maintenir ses positions dans le débat social élargi, il doit soit rompre la complicité qui le lie au discours des experts, soit adopter des intérêts propres qui se distinguent et qui ajoutent peut-être aux intérêts publics.

Le contre-expert, agissant à titre privé, est confronté non seulement aux experts privés, mais aussi aux contre-experts publics; c'est-à-dire les experts à l'emploi des agences publiques de contrôle, des ministères, des comités, des commissions. Ces derniers ont été en contact avec le dossier dès le début, ils l'ont marqué et orienté par des ententes négociées avec le promoteur et ses experts. Le contre-expert privé est donc confronté non seulement à un dossier technique objectif, mais aussi à un dossier politique cousu de concessions et de compromis. À défaut de s'associer à l'un — experts privés — ou à l'autre — contre-experts publics — groupe, dans quel cas il perdrait toute spécificité, le contre-expert privé est amené à se servir de la consultation publique comme d'une tribune où il va d'abord défendre son objectivité et sa position professionnelle comme acteur social. Il acquiert ainsi le statut d'acteur social éclairé.

Cette nouvelle position des contre-experts privés déstabilise la consultation publique. Comment en effet ne pas la déstabiliser et la remettre en cause sachant qu'elle est un processus coûteux, dont l'efficacité finale est douteuse si on constate qu'on peut avoir autour d'une même table le promoteur et ses experts, les agences publiques et leurs experts, et un public réduit mais éclairé. Des indices précis et nombreux laissent entrevoir le remplacement de certains types de consultation publique par la table réduite d'experts. Les agences responsables de mener ces consultations publiques ont cultivé un besoin de contre-experts privés, le plus souvent rattachés à de grandes associations, à des universités, à des centres de recherche et même à des firmes de consultants. Ces contre-experts privés jouissent de canaux privilégiés pour obtenir l'information la plus précise et la plus technique. Dans plusieurs cas, ils sont sinon courtisés par les experts, au moins en communication professionnelle directe avec les experts des promoteurs et des firmes de consultants. En outre et finalement, on voit maintenant des cas où ils sont associés plutôt directement à la procédure interne des agences de contrôle au niveau, par exemple, de la rédaction des directives de l'étude d'impact à celui de l'étude de conformité de l'étude d'impact.

Si les tendances que nous observons se concrétisent et s'alourdissent, la consultation publique comme instrument de participation sera directement remise en cause. Nous verrons sans doute les promoteurs invités ou obligés à réaliser eux-mêmes la consultation publique et à en faire rapport dans leur dossier de projet. Le processus interne des agences participant à la procédure d'autorisation sera sans doute modifié de façon à y récupérer les contre-experts privés. Reconnus comme acteurs sociaux éclairés, il n'est pas exclu d'imaginer que les professionnels de la contre-expertise tenteront de valoriser et de légitimiser leur position et leur rôle en interpellant eux-mêmes directement le public, par des consultations ad hoc, des enquêtes et sondages. Au pire, regroupés en association professionnelles, ils n'auront à réclamer leur statut que sur la foi d'un code et de règles d'éthique. Expertise, contre-expertise publique et contre-expertise privée constituent le noyau, révélé dans les consultations publiques actuelles, d'un nouveau corporatisme que l'État pourrait bien souhaiter substituer à la tentative de démocratie directe sur les projets et programmes portant des enjeux technologiques et sociaux majeurs.

Le retrait anticipé de l'État

Tant et aussi longtemps que le débat social entretenait le questionnement sur la légitimité et l'efficacité sociale des grands projets et programmes, tant et aussi longtemps que des groupes sociaux revendicateurs traduisaient publiquement les menaces et les risques entraînés par ces projets et programmes, l'État devait jouer un rôle de modérateur et canaliser le débat social. La consultation publique sur l'environnement à joué dans cette direction un rôle important au Canada.

Plusieurs signes annoncent que l'État n'est pas vraiment disposé à étendre sa fonction modératrice ni à se lier davantage et de façon plus précise à la consultation publique dans la prise de décision relative à l'autorisation de projets et d'actions. Le type de projets et d'actions devant être soumis aux processus longs de décision, impliquant consultation publique, avait à l'origine été défini de façon limitative par la voie de règlements. L'État s'était engagé à réviser et à étendre la liste de projets assujettis au processus long. Non seulement

cette extension du champ des projets assujettis ne se fait pas, mais la révision de fait s'effectue de façon à limiter l'impact des procédures longues de décision. Cette restriction du champ peut se faire de façon directe par les Ministres concernés qui possèdent des pouvoirs d'exemption et un pouvoir discrétionnaire au niveau de la requête, et du mandat d'audience publique. La restriction peut se faire de façon indirecte par l'intervention rapide et hâtive dans les dossiers des projets assujettis; ainsi, par exemple, pour éviter la consultation publique selon les procédures établies, l'État procède directement avec le promoteur pour rendre le projet acceptable avant le dépôt du dossier ou enquête directement auprès des groupes et collectivités concernées avant le fait, sapant ainsi à la base les possibilités d'une consultation publique selon les procédures établies, impliquant requête, motif de requête et mandat tenant compte du motif de requête.

Si l'État agit de cette façon, c'est que les premières grandes consultations et le type de projets assujettis à la procédure longue ont démontré, d'une part, que l'État était le plus souvent associé directement ou indirectement à la promotion des projets concernés et, d'autre part, qu'une large part des enjeux et problèmes soulevés par les impacts de ces projets se cristallisait autour du problème principal de coordination intersectorielle des composantes de l'État. Renvoyé à lui-même, confondu dans sa logique interventionniste interne et externe, l'État ne peut envisager se lier davantage à la procédure de consultation pour la prise de décision. Le retrait est même nécessaire.

Le retrait est possible. Non seulement la procédure interne d'évaluation des projets soumis à une décision d'autorisation permet-elle de responsabiliser le promoteur, encore l'invite-t-elle à entreprendre de sonder et de consulter directement le public. Les moyens nouveaux des promoteurs, l'expertise des firmes spécialisées et l'efficacité générale de ces pratiques participent directement à l'économie générale des projets et de leurs processus de planification. Les consultations ont révélé que l'on pouvait restreindre la table de consultation à un public restreint éclairé. Encouragés, informés et soutenus, les contre-experts privés, à la limite, pourraient se substituer aux contre-experts publics en participant directement à la procédure privée d'évaluation des projets et de leurs impacts. En révisant profondément les procédures établies au profit de procédés de bonne conduite, l'État pourrait réduire sa propre contre-expertise des projets à la seule vérification abstraite des procédés. Il pourrait ainsi se refermer sur lui-même en insistant davantage et essentiellement sur la coordination interne, sous la forme de revues gouvernementales des projets assujettis au processus de décision d'autorisation.

Intervenant dans le champ de la consultation, selon le modèle des années 70, l'État intervient de façon sectorielle dans la suite des responsabilités déléguées par secteurs. Il a ainsi mis en place plusieurs types de consultation publique qui s'entrecroisent sur le terrain. Dans la perspective de son retrait du domaine de la consultation publique, il faut retenir aussi le scénario de la consolidation des types de consultation. La consolidation consiste à soumettre à une seule procédure de consultation les projets qui, par leur champ, impact ou objet, seraient soumis à plusieurs types de procédure. La consultation consolidée ne découle pas d'un seul objectif de rationalisation administrative et procédurale. Elle a comme effet direct de fondre les dimensions sectorielles des projets et de leurs impacts, de forcer la fusion d'intérêts profondément différents autour d'une question générale et d'orienter le débat dans la direction d'une harmonisation des conditions autour de quelques points communs à l'ensemble des chevauchements. Elle produit un débat de plus en plus technique et spécialisé où est valorisé un nouveau type d'expertise, l'expertise et la contre-expertise en procédure, dont les exécutants seront principalement des conseillers juridiques et des experts en droit. La consultation consolidée est un retrait de l'État du champ de la consultation sectorielle, retrait substantiel où les choix politiques sont remplacés par les problèmes de coordination administrative et réglementaire comme objet de la consultation.

Montée et rôle de la technocratie privée

La consultation publique a été considérée et instaurée comme un moyen d'associer le public à la décision. Cette association à la décision a emprunté les chemins de procédures centralisées, sous le haut patronage de l'État modérateur. Elle aurait pu emprunter d'autres voies comme, par exemple, celle de la décentralisation et d'un rapprochement réel du décideur et des publics directement concernés. Le retrait de l'État sur le champ de la consultation publique et la décentralisation administrative, qu'il semble prêt à engager dans le champ de l'aménagement et du développement, reposent directement sur les rapports de force et de légitimité.

La consultation publique engagée par l'État a reposé sur un minimum de règles et de normes par rapport à des champs de politiques sectorielles. Le rôle modérateur de l'État était assuré par des procédures explicites bien sûr, mais surtout par une technocratie publique (d'État) qui exerçait une compétence et un savoir par rapport à des normes explicites et spécifiques.

L'entrée dans le champ de la consultation des experts et contre-experts privés, le développement des procédures et procédés parallèles de consultation font éclater le cadre de la consultation. La technocratie privée pourrait privilégier la négociation à la conciliation. Appuyée sur des connaissances disciplinées mais assujettie au pouvoir d'initiative économique du promoteur, la technocratie privée est appelée à négocier directement des conditions d'insertion. Cette négociation interpelle directement les responsables locaux en donnant des avantages économiques généraux contre des impacts particuliers. Dans cette direction, on la voit déjà s'opposer à la technocratie publique dont les normes sont générales sinon abstraites, et directement déstabilisée face à des ententes locales.

La technocratie privée a l'initiative et le choix des procédés dans l'interprétation des normes, le plus souvent abstraites et procédurales. À titre d'exemple, dans le domaine de l'évaluation d'impact social, la marge de manoeuvre est maximale quand on considère l'impact social comme une donnée objective quantifiable et non pas comme à un enjeu collectif global. La technocratie privée peut y introduire à loisir tous les éléments d'une entente négociée jusqu'à ce que l'avantage général dépasse l'inconvénient. Au niveau des priorités, la technocratie privée a l'embarras du choix des moyens et instruments de consultation. Non engagée par des procédures

formelles, elle a l'avantage sur le technocrate public de tester à l'efficacité des formules parallèles et des instruments apparemment plus objectifs, le sondage, par exemple. Elle acquiert ainsi le moyen d'appuyer la négociation et son résultat sur des procédés directement articulés au type de résultat attendu de la négociation.

Ainsi s'amorce un procès de légitimité entre les technocrates publics et les technocrates privés. Les premiers, liés aux normes générales et limités à des procédure formelles, ont d'abord une efficacité bureaucratique dépendante de la structure interne de l'organisation gouvernementale. Les seconds, engagés dans la production d'un résultat de négociation équilibré entre les gains et les pertes, manifestent directement des intérêts et des besoins. Les premiers, déterminés par l'évaluation d'un avantage général alourdi par des objectifs d'équité et de justice, sont orientés vers des solutions optimales estimées par rapport à des degrés de sensibilité. Les seconds tendent à négocier un avantage collectif net mesuré sur des intérêts groupés et au poids des intérêts les plus lourds. Sur les bases de ces types d'expertises professionnelles qualifiés l'un de technocratie bureaucratique et l'autre de technocratie stratégique, la consultation publique est appelée à prendre la forme d'une négociation publique limitée aux intérêts directement mis en cause et démontrables; et limitée à l'échelle territoriale exacte du champ d'impact des projets et programmes. Les indices de cette tendance sont déjà présents dans certains types de procédure de consultation où, pour obtenir le droit participer, il faut avoir un intérêt — la démonstration étant à charge du demandeur — et avoir «feu et lieux».

Dans le domaine des consultations publiques, la substitution des contre- experts aux citoyens, le retrait engagé de l'État, la constitution de leur technocratie privée déplaceront à court terme la consultation centralisée. Les formules spontanées ou structurées, mais au stade expérimental, tendent à valoriser les positions et les enjeux locaux. Les problèmes d'insertion des projets et de réaménagement des tissus locaux tendent à remplacer les enjeux transsociétaux liés aux choix technologiques et aux choix de développement. Dans cette direction, c'est l'appartenance et la représentativité communautaire qui légitiment et soutiennent la participation aux opérations de consultation. La subtilisation et la perversion de ces qualités par les prétendus experts et contre-experts ou par les non assimilés soulèvent la question de l'arbitraire et de l'abstraction du concept du local, de collectivité et de communauté locale.

Dans le même sens, le blanchissage des intérêts et des positions contradictoires dont l'adversité est remplacé par la complicité, ne se fait pas sans déstabiliser les positions classiques dans les formations sociales. Ces positions, établies traditionnellement par rapport au pouvoir économique et au pouvoir politique, sont-elles totalement ré-établies dans les règles et mécanismes sociaux de qualification pour participer au débat sur des enjeux et questions techniques? Les règles et mécanismes de qualification ne remplacent que symboliquement les positions antagoniques classiques, mais profitent d'une situation de transition dans le processus de restructuration sociale : déclassification de secteurs professionnels, marginalisation des chômeurs, assistés sociaux, retraités et préretraités; reproportionnalisation des rapports sociaux locaux par l'émergence de nouveaux acteurs professionnels et par l'arrivée de travailleurs étrangers.

La resituation au niveau local et le déterminisme de la qualification des processus de consultation publique favorisent la coopération médiatrice entre partenaires. Entre personnes de qualité, face à des problèmes d'insertion dans le tissu local, la confrontation, sous forme de débat social élargi autour d'enjeux sociétaux, manque à la fois d'assises et de moyens. Par contre, la médiation ne constitue pas encore un procédé légitime. L'égalité des partenaires et leur volonté commune librement exprimée de participer au procédé n'est ni mesurée ni garantie. La neutralité du médiateur n'est pas assurée; l'éthique de la médiation n'est pas définie. Le processus de définition de l'objet de la médiation n'est pas encadré. La position égalitaire des parties au cours du processus de médiation n'est pas contrôlée ni protégée. Les conditions de participation à la médiation ne sont pas établies — représentativité, accès à l'information, financement.

Enfin, l'objectif de la médiation n'est pas encore établi. L'entente entre les parties doit-elle prendre la forme d'une décision, d'un contrat collectif, d'une entreprise conjointe? La médiation exclut-elle le recours à un arbitrage? L'ensemble de ces questions et la recherche des solutions peuvent être au niveau des cas expérimentaux, suscités ou supportés par les pouvoirs publics. L'État ne peut se retirer du domaine de la consultation publique sans ménager et encadrer juridiquement les formes de ces procédés nouveaux de concertation. S'il ne le fait pas, il devra au moins accorder aux pouvoirs locaux les moyens politiques et juridiques d'institutionnaliser ces formes nouvelles de concertation pour l'élaboration de véritables contrats sociaux.

CONCLUSION

DÉCENTRALISATION, PARTICIPATION ET ACTION CONCERTÉE*

(*) Ce texte, présenté à titre de conclusion, a été préparé pour une présentation orale à un colloque sur les nouvelles modalités de gestion publique dans le cadre du cinquantième congrès de l'ACFAS, à Ottawa, en mai 1987.

Quand nous nous interrogeons sur la décentralisation des appareils gouvernementaux et sur la participation directe des citoyens dans les affaires publiques, nous sommes tentés d'isoler ces pratiques, de les considérer cohérentes par rapport à des stratégies conscientes, et de les évaluer par rapport à une efficacité propre. Impressionnés par des études de cas, par des processus particuliers ou par des mécanismes ad hoc, nous oublions que ces pratiques ne sont pas aussi généralisées, que les choix qui leur sont relatifs sont réversibles, que l'évaluation des rapports entre les citoyens et les gouvernements ne suit pas une direction progressive linéaire. Pourquoi les gouvernements élus partageraient-ils avec les citoyens un pouvoir si difficilement acquis? Pourquoi les citoyens organisés en groupes d'intérêts accepteraient-ils de diluer leurs intérêts, de modérer leurs moyens et de se démobiliser au profit des administration publiques?

La décentralisation et la participation des citoyens sont portées par/et porteurs de nouvelles attitudes politiques, de nouvelles exigences d'efficacité sociale et administrative. Elles sont soutenues par des tendances lourdes dans nos sociétés, comme la hausse des niveaux de scolarité, la complexité des appareils bureaucratiques et l'ampleur des interventions gouvernementales sur le territoire national. Elles constituent plus, vues de cette façon, des mécanismes d'apprentissage que des modèles achevés. Leur aboutissement est imprévu et imprévisible, pourrait éventuellement mener à de nouveaux contrats sociaux de coopération, de concertation, d'action sociale.

Rien n'indique actuellement que les pratiques de décentralisation et de participation des citoyens constituent des moyens totalement prévus, organisés systématiquement et contrôlés généralement. Ces pratiques initiées par les gouvernements, l'ont été dans ces contextes conflictuels où il fallait, plus que toute autre chose, contrôler la mobilisation sociale. Elles l'ont été aussi dans des domaines particuliers où les conflits potentiels laissaient appréhender l'inefficacité des moyens traditionnels. Enfin, plus souvent qu'autrement, elles ont servi la difficile, mais nécessaire, concertation à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental.

La mobilisation du public et des organisations dans les mécanismes, institués ou ad hoc, s'est rarement réalisée sans utiliser le poids des situations conflictuelles. Ses succès ont été plus souvent partiels qu'autre chose et aussi aisément expliqués par la situation générale d'exacerbation des conflits à laquelle participaient d'ailleurs les mécanismes même de décentralisation et de participation. Elle s'est enfin faite le plus souvent dans la morosité et la suspicion, illustrées par l'inéquité des moyens accessibles à l'ensemble du public et par le contournement, parfois déloyal, de parties de l'administration publique.

La décentralisation et la participation ne sont pas finalement très clairement posées l'une par rapport à l'autre. Elles portent chacune des enjeux et des stratégies qui ne sont pas encore bien distingués. Si la décentralisation implique ou interpelle nécessairement la participation parce qu'elle associe de nouveaux acteurs dans les processus de planification et de décision; il n'est pas évident que la participation implique aussi nécessairement la décentralisation. Si la participation se réalise mieux dans un contexte local particulier, son efficacité peut dépendre de la proximité de son exercice par rapport au lieu d'exercice du pouvoir et de la décision finale.

Compte tenu de la direction de notre interrogation, le questionnement de la participation a une plus grande valeur heuristique. Elle implique la démocratisation des choix relatifs, une allocation des ressources, la décentralisation de la gestion des services, la déprofessionnalisation des décisions bureaucratiques qui affectent la vie des citoyens et la démystification des décisions relatives aux dépenses et aux critères d'aménagement. Elle sera toujours incomplète si elle ne concerne pas aussi bien les bases matérielles de la décision, la décision, la gestion de la mise en oeuvre, les instruments de contrôle et de suivi. Vue de cette façon, elle doit réaliser les conditions d'un mécanisme d'apprentissage qui pourrait mener à l'action concertée ou à la coproduction (Susskind et Elliott, 1983).

Principes et conditions de l'action concertée

La participation prend la forme d'une action concertée quand les citoyens et les représentants officiels des gouvernements élaborent et mettent en oeuvre conjointement des choix publics. Ceci est complètement différent d'une action gouvernementale ouverte ou non à une consultation du public et aussi d'une action collective des citoyens, initiée et contrôlée par eux, pour leurs propres objectifs. L'action concertée exige deux partenaires autonomes qui se rencontrent de façon régulière ou ad hoc dans un ou plusieurs domaines des choix publics.

Les deux partenaires doivent être mobilisés pour réaliser cette rencontre. Chacun doit partager une information mobilisatrice en fonction des objectifs de la rencontre. Contrairement à l'information objective orientée vers la vérité, l'exactitude et l'exhaustivité par rapport à un objet; l'information mobilisatrice est une information ciblée, et elle est orientée sur les positions subjectives de chacune des partie. Cette information n'est pas

destinée à écraser l'autre partie sous l'accumulation des faits ni non plus à l'amener systématiquement à découvrir l'exactitude des faits. Dans l'action concertée, l'exactitude des faits est secondaire; l'importance va toute à l'identification et au partage des représentations de chacun sur un espace commun d'action. À titre d'illustration, les processus très long d'élaboration conjointe des directives pour l'évaluation d'impact, dans certains procédés d'évaluation d'impact environnemental, sont exemplaires. La décentralisation au niveau d'ateliers urbains de quartier, de certaines pratiques administratives routinières peut avoir une haute valeur informative mobilisatrice, comme le serait aussi l'affichage sur site des intentions de projets d'aménagement et de développement.

L'action concertée est exécutée par deux partenaires dont les capacités sont inégales et totalement disproportionnées. L'histoire de la participation des citoyens est courte, la majorité des associations et organisations n'ont pas été constituées pour la participation, le public et les associations sont diversifiés et cette diversité est nécessaire.

Le problème soulevé ici est énorme : comment assister un intervenant indispensable tout en préservant sa totale autonomie? D'abord, il nous apparaît évident que les groupes et associations doivent être généreusement subventionnés. Il faut reconnaître qu'ils exécutent un travail pour lequel ils n'étaient pas nécessairement préparés; un travail qui, réalisé autrement, aurait représenté des coûts pour les administrations publiques. Il faut reconnaître que les processus d'action concertée, mis en place de façon durable et sur des échelles importantes, ont démontré une corrélation évidente entre l'assistance financière des groupes et la qualité de l'action concertée. Puis, l'initiateur de l'action concertée doit mettre à la disposition de l'autre partie les mêmes moyens d'expertise qu'il a lui-même; nous pensons ici au prêt gratuit de techniciens et d'experts, à la diffusion de l'information technique et objective, aux conditions d'exercice de stimulation et de production d'alternatives. À titre d'exemple, dans un atelier urbain de quartier, une partie des travaux d'élaboration des projets et des actions devrait être décentralisée et exécutée sur place, dans des processus ouverts accessibles au public. Les experts ou contre-experts à l'emploi d'une commission d'évaluation environnementale devraient réaliser sur place une partie de leurs travaux, dans des ateliers publics perméables à l'influence directe du public.

Pour se réaliser selon son propre rythme, l'action concertée nécessite un milieu et un contexte neutre par rapport à la politique. Elle doit être certainement détachée de la ligne politique des partis, mais également distante de la sphère proprement politique des gouvernements. Elle va donc se retrouver au niveau de l'appareil exécutif et administratif. Ses acteurs du côté gouvernemental ne seront pas nécessairement des fonctionnaires des services concernés, mais des conseillers, souvent nommés ad hoc, ayant des pouvoirs spéciaux pour ignorer les découpages administratifs traditionnels et pour pouvoir pénétrer directement le noyau principal du gouvernement. Les commissions d'enquêtes, les commissions d'évaluation environnementale, la médiation peuvent servir d'exemples. Il restera toujours à l'appareil et aux auteurs politiques l'adoption d'une attitude réservée qui leur permettra d'éviter les interventions intempestives dans des dossiers soumis à action concertée. À longue échéance, l'action concertée devra être formalisée comme un procédé particulier, par le biais de lois, règlement ou directives administratives. En matière d'évaluation d'impact environnemental, l'adoption de lois ou de décrets (Ontario et Québec, par exemple) fixant les termes de la consultation publique a donné une grande crédibilité à ces processus.

La nécessaire débureaucratisation

L'organisation rationnelle des procédés et de l'administration représente une philosophie valorisée de la gestion publique. L'action concertée en représente une autre, en plusieurs points incompatible avec les traditions accumulées par la première. Quand on passe à l'action concertée, les procédés n'existent pas ou ne sont pas codifiés; les acteurs sont différents et leurs systèmes d'attente ne se correspondent pas; leurs qualifications sont secondaires à leur mobilisation; les règles du jeu changent. Il est impensable de gérer des services au niveau des quartiers ou un procédé de médiation environnementale comme un service à l'intérieur d'un appareil bureaucratique. Il faut donc être prêts à changer dans une direction, mais sans conducteurs établis, au rythme de l'exercice d'apprentissage.

Il faut d'abord admettre que les processus pourront être allongés, que les temps de chacune de leurs parties seront variables et qu'ils ne correspondront pas nécessairement aux temps traditionnels de l'administration bureaucratique. À titre d'exemple, dans tous les processus d'action concertée, la pratique de non-report des soldes d'une année financière sur l'autre est absolument contre-productive. La manière même d'établir les temps et les durées est différente : le long terme est privilégié au court terme; le calendrier des activités n'est pas établi dès le départ; le processus est modulé dans le temps de façon à privilégier les exercices d'apprentissage; le rythme de progression n'est pas fixé selon les étapes d'une démarche rationnelle impliquant nécessairement l'une dans l'autre.

Cela ne veut pas dire que ces processus sont nécessairement plus longs que ceux de la tradition bureaucratique ni qu'ils soient moins efficaces. La décision ou l'action apparaît moins comme une construction cohérente que comme une création spontanée.

La territorialisation des processus et des enjeux

Les objectifs de démocratisation des appareils décisionnels et administratifs portés par la participation ont soutenu une ouverture large et non discriminée des mécanismes de participation. Tous les citoyens étaient considérés égaux devant les mécanismes indépendamment des enjeux soulevés et des territoires touchés. Pour rejoindre les populations locales, le compromis acceptable a été de tenir sur place des séances d'information et de réaliser une partie des mécanismes sur place. Dans le domaine de la gestion urbaine, l'ouverture de bureaux (d'accueil) de quartier s'alignait sur le même objectif.

L'action concertée est plus exigeante et oblige des choix plus risqués. Le partenaire le plus immédiat, pour la décision et l'action, doit être identifié, mobilisé et privilégié. En retour, il

devra démontrer son intérêt immédiat dans les questions soumises au procédé. L'action concertée se fait avec les groupes et associations locales qui peuvent démontrer un intérêt immédiat dans les décisions et actions concernées. Le financement des intervenants publics doit retenir ces premiers critères pour l'allocation des fonds : appartenance territoriale et intérêt immédiat démontrés. Dans l'autre direction qui consiste à s'associer les intervenants les plus utiles pour arriver à la meilleure décision, on favorise des groupes et associations qui ont développé une expertise dans des domaines généraux, valable partout; on se retrouve dans le domaine des experts.

Les groupes et associations locales et de base doivent pouvoir compter sur leurs propres experts et exiger d'eux l'information et l'appui technique qu'eux-mêmes ont identifiés comme nécessaires à leur participation. Il faut considérer louables les expériences de déconcentration de la gestion vers les quartiers ou la présence d'experts des ministères dans les localités concernées par l'évaluation d'impact d'un projet. Cependant, dans les grandes localités, ces experts sont d'abord identifiés aux administrations centrales; ils apportent avec eux une information ou une documentation toute prête et préparée selon les règles d'efficacité et d'utilité des administrations centrales. Ils apportent surtout avec eux une certaine idée de l'objectivité et de la rationalité. Les groupes locaux et de base doivent pouvoir engager leurs propres experts, leur donner leurs propres mandats et leur formuler des questions qui n'ont pas nécessairement été prévues dans les bureaux des administrations centrales.

Quand une administration centrale se déconcentre ou déconcentre partie d'un processus administratif ou décisionnel, elle doit prendre le risque de découper et de scinder ses pratiques politiques. Les représentants expatriés de l'administration centrale doivent avoir des mandats clairs dans des domaines précis; ils doivent pouvoir négocier localement des ententes, prendre des décisions sur place et signer des ententes ou des contrats qui pourront être mis en oeuvre et contrôlés localement.

Dans ce cadre, les questions soumises à l'action concertée doivent être immédiatement pertinentes à l'échelle locale et pouvoir se prêter à des décisions et à des actions réalistes et réalisables localement. Les partenaires de l'action concertée devront avoir le courage et aussi l'humilité d'exclure de leur coopération les questions et enjeux qui relèvent des politiques nationales. Le plus gros effort de leur coopération portera sans doute sur la difficile délimitation du champ précis sur lequel ils pourront exercer leur relative autonomie de décision et d'action. De cette façon, les savoirs locaux seront valorisés, les moyens et instruments des collectivités seront utilisés. Cela n'exclut pas mais favorise l'innovation et la diffusion qui participeront finalement aux processus plus généraux. L'action concertée appliquée à la construction des schémas d'aménagement urbain a démontré qu'une opération amorcée au niveau des unités de voisinage et des quartiers pouvait produire des orientations générales pour l'ensemble de la communauté urbaine. Les mesures de contrôle, de suivi, de mitigation, dans le domaine de la gestion environnementale, sont apparues le plus souvent dans la définition et l'exercice d'expériences locales à partir de problèmes locaux.

L'action concertée et la coproduction

L'action concertée, comme la participation et la décentralisation, pourrait servir à la gestion des conflits réels ou appréhendés. Le conflit, par définition, découle d'une perception subjective d'un empêchement. Il est plus facilement appréhendé par les administrations bureaucratiques rationnelles et hiérarchisées qui, rationnellement, doivent l'appréhender pour le contourner et ainsi réaliser leurs objectifs et leurs programmes. Les entreprises formelles de consultation et de participation du public ont été le plus souvent définies et exécutées sur ce fond.

Les luttes urbaines, les actions et mouvements de lutte pour la protection de l'environnement ont été mobilisés aussi bien par des enjeux réels sur les territoires que par la définition unidimensionnelle des conflits appréhendés par les administrations rationnelles. Ces actions et mouvements de luttes ont pu être victimes d'une contre-rationalité qui les rend sensibles à toute tentative de démobilisation.

Entre les luttes et les procédés hiérarchiques administratifs, l'action concertée, sur la base de conflits réels différemment appréhendés, ouvre un espace réduit de coproduction. Comme mécanisme d'apprentissage, gageant sur des partenaires distincts et protégés dans leur survie par leurs distinctions, elle permet de définir des champs d'actions ou d'ententes réduits. Par définition, elle ne peut mener à la disparition d'un des partenaires ni à la dissolution de leur base matérielle conflictuelle. Elle ne fait que permettre des espaces d'ententes, des co-productions limitées dans le temps et l'espace. De même qu'une convention collective dans le domaine du travail ne mène pas à la dissolution du syndicat ni à celle de son espace de lutte, mais le renforce, de même la concertation locale dans la gestion et la production d'équipements et de services, de même la concertation environnementale dans la production et la gestion des mesures mitigatrices, de suivi et de contrôle.

La participation, orientée vers l'action concertée, n'a produit sur le plan des équilibres sociaux qu'une responsabilisation croissante. La préparation longue et parfois concertée de l'évaluation publique des impacts sur l'environnement, par exemple, a provoqué une implication profonde du public dans des dossiers difficiles. Le public a adopté une attitude de responsabilité partagée quand il a été suffisamment informé, entendu et écouté. Les promoteurs ont préparé des études d'impacts imposantes selon des cadres de références parfois obscurs; plusieurs sont allés volontairement rencontrer les publics concernés pour cibler l'étude et pour esquisser les principales mesures mitigatrices. Les représentants ministériels des gouvernements ont engagé la difficile concertation interne à l'appareil gouvernemental et, dans plus d'un cas, les guerres de royaumes entre parties de l'appareil ont cédé le pas à la collaboration pour assurer le meilleur exercice de prospective et de contrôle.

Certes les mécanismes qui ont obligé cette responsabilisation ne sont pas parfaits et peuvent être contournés aux profits de stratégies particulières. Certaines interventions réglementaires ou législatives pourraient être encore nécessaires pour perfectionner les mécanismes d'action concertée. Cependant, nous croyons que l'évolution des pratiques est plus promet-

teuse que l'action législative ou réglementaire. Les pratiques pourraient amener deux ouvertures si elles étaient exercées avec un leadership volontaire : ouverture d'abord en termes institutionnels pour renforcer, mais aussi pour multiplier les ancrages des comités ou commissions chargés d'engager et d'encadrer l'action concertée. La pratique historique de ces comités ou commissions n'a pas eu de sous-produits institutionnels permanents; cela démontre leur faiblesse dans l'appareil gouvernemental, leur relatif isolement et leur instabilité politique et administrative. Certains récemment ont entrepris une réflexion sur eux-mêmes, ont engagé des actions nouvelles — la recherche prospective, par exemple —; ce sont des signes positifs d'assurances institutionnelles.

Ouverture ensuite au niveau des contrats sociaux pour inscrire le résultat des pratiques dans des formes instituées pour perpétuer les acquis de la pratique. Sauf exception, les opérations de participation n'ont pas mené à la rédaction d'ententes et de contrats explicites entre les représentants gouvernementaux, les promoteurs et les collectivités; elles n'ont pas eu de sous-produits au niveau de la société civile, rarement même de mécanismes de suivi. Les ouvertures pratiquées dans cette direction se retrouvent dans des mécanismes parallèles (médiation, négociation) de résolution des conflits sensiblement différents de ceux orientés vers l'action concertée (consultation, participation).

BIBLIOGRAPHIE

I — ARTICLES DE REVUE

ARNSTEIN, S.R., July 1969, "A ladder of Citizen Participation", in *AIP Journal*, pp. 216 à 224.

COLLECTIF, 1977, «Environmental Law: Public Participation in Environmental Impact Statement Process», in *Minnesota Law Review*, Vol. 61, no. 2, pp. 363 à 381.

1983, «Information et consultation du public, enquêtes et auditions», in *Revue Aménagement nature*, Paris, 29 p.

EMOND, Paul, 1975, «Participation and the Environment: A Strategy for democratizing Canada's environmental protection laws», *Osgood Hall Law Journal*, Vol. 13, no. 3, pp. 783 à 837.

FORUM PRÉVISIONNEL, Été 1976, «Débat public et choix collectif», *Futuribie*, pp. 335 à 357.

GIBSON, R.B., 1975, «The value of participation», in P.S. Elder, *Environmental Management and Public Participation*, Canadian Environemental Law Research Foundation, Toronto, pp. 7 à 39.

HURTUBISE, F.G. et CONNELLY, R.G., 1981, «Public participation in the canadian environmental assessment and review process», *Environmental Impact Assessment*, a seminar of the United Nation Economic Commission for Europe, Pergamon Press, pp. 279 à 289.

LUCAS, A.R., 1976, «Legal Foundations for Public Participation in environmental Decision Making», in *Natural Resources Journal*, Vol. 16, pp. 73 à 102.

O'RIORDAN, T., 1977, «Environmental ideologies», in *Environment and Planning*, Vol. 9, pp. 3 à 14.

PARENTEAU, R., Printemps 1984, «Aménagement et environnement : mécanismes québécois de consultation populaire», in *Contact*, Vol. 5, no. 6, pp. 3 à 14

ROSENER, J.B., September-October 1978, «Citizen Participation : Can we measure its effectiveness?», *Public Administration Review*, pp. 457 à 463.

SEWELL, W.R.D. et O'RIORDAN, T., 1976, «The culture of Participation in Environmental Decision Making», in *Natural Resources Journal*, Vol. 16, pp. 1 à 22.

STENBERG, C.W., May-June 1972, «Citizens and the administrative state; from participation to power», *Public Administration Review*, pp. 190 à 198.

STRANGE, J.H., May-June 1972, «The impact of citizen participation on public administration», *Public Administration Review*, pp. 457 à 470.

SUSSKIND, L. et WEINSTEIN, A., 1980, «Towards a theory of Environmental dispute resolution», *Boston College Environmental Affairs Law Association*, Vol. 9, no. 2, pp. 311 à 357.

TENIERE-BUCHOT, P.F. Septembre 1981, «De la participation aux décisions publiques», *Futuribie*, pp. 47 à 64.

WILKINSON, Paul, 1974, "The role of the public in Environmental decision-making", in Dwivedi, *Protecting the Environment*, Coop Clark, pp. 231 à 250.

II — DOCUMENTS GÉNÉRAUX NON GOUVERNEMENTAUX

BARKER, Anthony, 1979, *Public Participation in Britain*, Bedford Square Press, London, 192 p.

GERMES, 1985, *Les politiques de l'environnement face à la crise*, Cahiers du Germes, no. 9, Paris, 353 p.

GODBOUT, Jacques, 1983, *La participation contre la démocratie*, Éditions St-Martin, 190 p.

GODSCHALK, D.R., 1980, *Evaluating Citizen Participation: environmental/land use management*, Working Paper Series, Centre for Responsive Governance, Washington, 42 p.

GRIMA, A.P., Février 1977, *The role of public participation in the environmental impact assessment process*, Erindale College, Department of Geography and Institute for Environmental Studies, University of Toronto, pp. 61 à 139.

HYDRO-QUÉBEC, 1981, *Vocabulaire des études d'impact sur l'environnement à Hydro-Québec*, Hydro-Québec, 156 p.

LEISS, William, 1978, *Ecology vs Politics in Canada*, University of Toronto, Press, Toronto.

ODUM, H.E., *Environment, Power and Society*, John Wiley, N.Y., 307 p.

OLIVRY, Didier, 1985, *Participation des communautés locales et groupes d'intérêts à la participation et à la gestion des projets hydrauliques*, Thèse de doctorat, Paris XII, Paris, 341 p.

O'RIORDAN, T., *Environmentalism*, 1976, Pion Limited, London, 373 p.

PARENTEAU, R., BENOIST, A., DECOSTE, S. and DORAIS, G., 1985, L'impact de la participation du public aux audiences publiques sur l'environnement. Rapport de Recherche — Université de Montréal, 165 p.

PARENTEAU, R., BENOIST, A., Juillet 1984, *Les intervenants aux audiences publiques sur l'environnement, au Québec*, Rapport de recherche, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 150 p.

PARENTEAU, R., BENOIST, A. and BERGERON, R., 1985, «La participation du public aux audiences publiques sur l'environnement», 174 pages.

PARENTEAU, René, 1980, *Environnementalisme et urbanisme*, Cahier de recherche URB 03, Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal, 136 p.

POLAYES, Joanne R., 1977, *State Environmental Policy Acts and the Public*, University of Yale, Yale University School of Forestry and Environmental Studies, Working Paper, no 6. 55 p.

RAICHE, J.P., 1981, *Environnement et rapports sociaux*, Université de Montréal, Thèse de doctorat.

SUSSKIND, L. et ELLIOTT, M., 1983, *Paternalism, Conflict and Coproduction*, Plenum Press, N.Y., 359 p.

WHITNEY, J.B.R. and MACLAREN, V.W., 1985, *Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience*, R.E. Munn, Environmental monograph no 5, 197 p.

III — DOCUMENTS GÉNÉRAUX GOUVERNEMENTAUX

ASSOCIATION AMÉNAGEMENT-ENVIRONNEMENT, 1983, *Comment réussir une réunion publique*, Secrétariat d'État à l'Environnement et à la qualité de la vie, 111 p.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, 1982, *L'étude d'impact environnemental et la participation du public*, Gouvernement du Québec, 19 p.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, Septembre 1981, *Commentaires du bureau relatifs au rapport de la commission d'étude sur l'accès à l'information*, Gouvernement du Québec, 20 p.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, Mai 1979, *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Gouvernement du Canada, 12 p.

COUCH, Dr. W.J. and CONNELLY, R.G., Septembre 1983, *Canadian experiences in environmental impact assessment policies and procedures*, Federal Environmental Assessment Review Office, 20 p.

COUCH, J. William, Avril 1983, *L'évaluation environnementale du Canada : Sommaire des pratiques actuelles — 1983*, Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, 41 p.

DURAND-VIEL, M., (Non daté), *Enquêtes et auditions publiques*, Ministère de l'environnement, Paris, 20 p.

ELDER, P.S., 1975, *Environmental Management and Public participation*, Environmental Law Research Foundation (Toronto).

EMOND, Paul, 1978, *Environmental Assessment Law in Canada*, Emond-Montgomery, Toronto, 380 p.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD, July 1983, *A guide for hearings under the Ontario water Resources Act, the Environmental Protection Act, the Environmental Assessment Act*, Government of Ontario, 22 p.

FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE, Avril 1978, *Detailed outline of contents of the Cabinet Memoranda Establishing the federal environmental assessment and Review Process*, Federal Environmental Assessment Review Office.

GIBSON, D., 1971, *Constitutional aspects of environmental management in Canada*, Information Canada, Ottawa, 33 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Juin 1984, *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Gazette du Canada, 9 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique du gouvernement du Canada établissant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, 6 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 14 septembre 1982, *Loi sur le ministère de l'environnement*, Éditeur officiel, Québec, 7 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1er novembre 1980, *Loi sur la qualité de l'environnement*, Gouvernement du Québec, 80 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 21 septembre 1982, *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, Éditeur officiel, Québec, pp. 8-611 à 8-615.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 21 septembre 1982, *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, Éditeur officiel, Québec, pp. 8-707 à 8-709.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 3 décembre 1980, *Décret 3734-80: Évaluation et examen des impacts sur l'environnement*, Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, no 63, pp. 7077 à 7086.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décembre 1978, *Loi modifiant la loi de la qualité de l'environnement*, Gouvernement du Québec, pp. 825 à 848.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décembre 1980, *Décret 3735-80 : Loi sur la qualité de l'environnement. BAPE — Règles de procédure*, Gazette officielle du Québec, 112e année, no 63, pp. 7087 à 7090.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Novembre 1979, *Loi sur la qualité de l'environnement*, Éditeur officiel, Québec, 34 p.

GOVERNMENT OF ONTARIO, 1981, *Bill 89. An Act to provide for the consolidation of Hearings under certain Acts of the Legislature*, Government of Ontario, 12 p.

GOVERNMENT OF ONTARIO, *Chapter 484. Statutory powers procedure Act*, Government of Ontario, pp. 581 à 595.

HURTUBISE, F.G. et CONNELLY, R.G. 1979. *Participation du public au processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Pages Choisies, no 2, 25 p.

HURTUBISE, F.G. et WOLF, P.G., 1980, *Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Pages Choisies, no 3, 12 p.

INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL STUDIES, University of Toronto, Février 1977, *Environmental Impact Assessment in Canada: Processus and Approaches*, M. Plewes and J.B.R. Whitney, 199 p.

LANG, REG AND ARMOUR, Audrey, Mars 1981, *The Assessment and Review of Social Impacts*, Federal Environmental Assessment Review Office, Technical report, T.R.1, 163 p.

MACLAREN, JAMES F. Limited, Mai 1980, *A review of Canadian environmental legislation and assessment processes affecting select resource development projets*, Federal Environmental Assessment Review Office.

NOWICKI-CAUPIN, NICOLE, Février 1981, *L'enquête et l'audition publiques en Grande-Bretagne*, G.E.R.M.E.S., 55 p.

ROBINSON, RAYMOND M., Octobre 1982, *Évaluation des incidences environnementales : Processus décisionnel du gouvernement en public*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Pages Choisies, no 10, 13 p.

SERVICE D'ANALYSE DES ÉTUDES D'IMPACT, Juillet 1982, *Procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*, Ministère de l'environnement, Québec, Impact, 18 p.

VINDASIUS, DANA, 1974, *Public Participation Techniques and Methodologies: A Resumé*, Environnement Canada, Direction générale des eaux intérieures, Ottawa.

VINDASIUS, DANA, 1976, *techniques et méthodes de la participation du public (résumé)*, Direction de la planification et de la gestion (eaux), Série des sciences sociales, no 12 (étude), 34 p.

NOTES

CHAPITRE I

1) Robert B. Gibson, «The Value of Participation», in P.S. Elder, *Environmental Management and Public Participation*, Canadian Environmental Law Research Foundation, Toronto, 1975, pp. 7-39.

CHAPITRE II

1) A.P. Grima, «Participatory Rites: Integrating Public Involvement in Environmental Impact Assessment», in Whitney et MacLaren, *Environmental Impact Assessment: The Canadian Experience*, Institute for Environmental Studies, University of Toronto, 1985, pp 33-55.

2) P. Emond, «Participation and the Environment: A Strategy for Democratiting Canada's Environmental Protection Laws», in *Osgood Hall Law Journal*, Vol. 13, No 3, 1975, pp 1783-837.

3) P. Wilkinson, «The Role of the Public in Environmental Decision-Making», in Dwivedi, *Protecting the Environment*, Coop Clark, 1974, pp. 231-250.

4) Sewel et O'Riordan, «The Culture of Participation in Environmental Decision-Making», *Natural Resources Journal*, Vol. 16, janvier 1976, pp. 1-21.

5) Hydro-Québec, *Problématique de la consultation à Hydro-Québec*, Direction des communications, avril 1984.

6) Eidsvik, «Le public et la planification des parcs au Canada», in *Parcs*, 3(1), 1978, pp. 3-5

7) S.R. Arnstein, «A ladder of Citizen Participation», *AIP Journal*, July 1969, pp. 216-224.

CHAPITRE III

1) Canada, BFEEE, *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Ottawa, 1979.

2) Canada, *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, C.P. 1984-2132, 21 juin 1984, article 7.

3) Canada, *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, C.P. 1984-2132, 21 juin 1984, article 7.

4) Canada, BFEEE, *Les Commissions d'évaluation environnementale*, Ottawa, 1980, pp. 9-10.

5) Canada, BFEEE, *Sommaire des pratiques actuelles*, Ottawa, 1982, p. 10.

6) Canada, *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, C.P. 1984-2132, 21 juin 1984.

7) Canada, BFEEE, *Raffinerie d'Uranium de l'Eldorado*, M.R. Corman Park, Saskatchewan, Rapport de la Commission, Ottawa, 1980, p. 11.

8) Ontario, *Environmental Assessment Act*, Revised Statutes of Ontario, Chapter 140, 1980, août 1982, art. 5, paragraphe 3.

9) Idem, article 9.

10) Ontario, *Statutory Powers Procedure Act*, chap. 484, article 10

11) Ontario, EAB, Chairman, *Colonel Samuel Bis Smith Waterfront Area* Master Plan, Verbatim Transcript, 1980.

12) Ontario, EAB, Chairman, *Thunder Bay Community Auditorium*, Verbatim Transcript, 18 janvier 1983.

13) Ontario, EAB, Chairman, *Ontario-Hydro-Eastern Ontario Transmission System Expansion*, Verbatim transcript, 10 novembre 1981.

14) S.R. Arnstein, *op. cit.*, 1969.

CHAPITRE VII

1) Le texte de ce chapitre a servi à une présentation au colloque sur la protection des cours d'eau en milieu urbain — Centre Jacques Cartier, Lyon, juin 1987.

CHAPITRE IX

1) Le texte de ce chapitre avait été préparé pour le colloque de la section Aménagement-Urbanisme de l'ACFAS, Chicoutimi, mai 1985; le texte a été également publié dans les Actes du colloque.

2) T.F. Schrecker, Political Economy of Environmental Hazards, Commission de la réforme du droit, Canada, 1984.